

CAPÍTULO I

ACUERDOS COMERCIALES EN LA ESTRATEGIA DE ACUMULACIÓN

LA POLÍTICA Y LOS ACUERDOS COMERCIALES responden a los requerimientos del modelo económico; estos últimos establecen normas sobre el movimiento de los bienes hasta que llegan a manos del consumidor. Tradicionalmente, han operado sobre la esfera del cambio y la distribución. Lo novedoso de los acuerdos comerciales más recientes es que intentan regular no sólo el movimiento de los bienes, servicios y capitales, sino que pretenden erigirse en modelos de apropiación/expropiación, ya no sólo de la renta sino también de los recursos. *Su esencia no reside en la regulación del movimiento de los bienes, sino en facilitar y regular el proceso de apropiación capitalista transnacional.*

UN MARCO PARA EL ANÁLISIS

Los fundamentos teóricos del ALCA parecen más cercanos a las concepciones geopolíticas y geoeconómicas que a una disposición económica definida. Como proyecto, propone un marco regulatorio de carácter hemisférico que norma de manera amplia, explícita y abarcadora las relaciones entre los países del hemisferio occidental en la lógica del interés de los Estados Unidos de recomponer su hegemonía a través de un criterio panregional. El ALCA es una

vía relativamente consensuada para consolidar e institucionalizar a América Latina y el Caribe como área de influencia. Ello en un contexto internacional en el que la expansión de la Unión Europea hacia los países de Europa del Este –con el consecuente control por parte de ese *global player* sobre recursos estratégicos (petróleo y gas) localizados en aquella región– y la emergencia de la zona Asia-Pacífico (especialmente China) como competidor global podrían alterar las condiciones de ejercicio de la hegemonía de los Estados Unidos.

El rediseño hegemónico en el marco de la globalización supone un modelo de funcionamiento del capitalismo que garantice a las corporaciones estadounidenses la preservación de un papel dominante en la economía mundial que les otorgue “una capacidad diferenciada para disponer de los recursos mundiales” (Ceceña y Porrás, 1995a:145), y a sus productos acceso irrestricto a los mercados. Entre los rasgos de este rediseño, merece destacarse su orientación hacia la creación de un reordenamiento jurídico transnacional que confiera a las corporaciones transnacionales un lugar como sujeto del derecho internacional. La reestructuración de las relaciones con el llamado Tercer Mundo constituye una de las direcciones a través de las que se avanza en ese nuevo ordenamiento. En este sentido, los modernos acuerdos comerciales se erigen en un instrumento ideal, en tanto proyectan las relaciones de subordinación hegemónica como parte del proceso de liberalización. Con los países desarrollados restantes se trata de un proceso de conciliación y concertación, no exento de condicionamientos.

El rediseño hegemónico no significa un retiro del Estado, que continúa siendo el sujeto de la hegemonía, sino el crecimiento del papel de las corporaciones en la concertación internacional. Vale aclarar que el rediseño hegemónico a través de acuerdos comerciales del tipo ALCA o TLC avanzados es una constatación de esta realidad a través de un acuerdo internacional.

Recientemente, un factor que identifica este proceso es la readecuación de los espacios de integración en función del rediseño hegemónico y de la búsqueda del acceso a mercados. De esta manera, las modernas teorías del libre comercio dan soporte teórico y analítico a las propuestas de liberalización comercial. El proceso de liberalización se hace ostensible en tres niveles: unilateral, regional y global.

La liberalización unilateral es la más sencilla de instrumentar. Elimina las barreras al comercio con otros países por iniciativa propia, asumiendo que la apertura es beneficiosa con independencia del dictamen de la política comercial de los países restantes.

Los procesos de liberalización regionales abarcan un grupo más reducido de países, generalmente vecinos, que toman acuerdos de diferente profundidad.

En un proceso de liberalización multilateral global participan muchos países, y se lleva a cabo en foros e instituciones internacionales creadas para ese fin. Éste es el espacio más agreste para implantar una agenda amplia de cambios en el *statu quo*, ya que la heterogeneidad estructural y de intereses hace más complicada la conciliación. En ese ámbito, las modificaciones más claras en el marco regulatorio se han producido en las reducciones arancelarias, mientras las referidas a los movimientos de capitales han avanzado mayormente a través de acuerdos bilaterales y plurilaterales (Estay, 2004).

Los procesos de liberalización, tanto en el ámbito regional como en el global multilateral, suponen un camino de apertura coordinada entre los países participantes, lo que tiene lugar sobre la base de la percepción de concesiones de ventajas mutuas (concesiones hechas/ventajas recibidas).

De ello se infiere que este proceso no avanza a igual ritmo en las tres instancias. La liberalización de carácter unilateral es una decisión de cada país, y aun cuando ocurra bajo presiones externas tiene la desventaja de que generalmente no es recíproca. Los procesos de liberalización más abarcadores –que promueven tanto la desgravación arancelaria como la eliminación de otras barreras no arancelarias, el libre movimiento de los capitales, y que definen marcos regulatorios que den garantías y amplíen la capacidad y las fuentes de acumulación del capital– se dan en el espacio bilateral y regional. De ahí la importancia que reviste para los Estados Unidos haber producido la readecuación de su estrategia hemisférica del ALCA hacia los TLC cuando se estancaron las negociaciones de la primera. Así, no es ocioso precisar que *la readecuación no significa la redefinición del contenido del proyecto. Las estrategias establecen los objetivos estructurales de largo plazo y los medios para lograrlos, pero su viabilidad depende de la capacidad de sus gestores para generar respuestas (adaptación) que combinen adecuadamente las cuestiones estructurales de más largo alcance, con los imperativos de coyunturas específicas.* La complejidad del proceso requiere tanto capacidad de respuesta a los cambios de escenario como la identificación del entramado de intereses de los actores domésticos y externos.

En el rediseño de la hegemonía de los Estados Unidos hacia la región a través del ALCA, es importante considerar que las estrategias de los actores económicos y de los actores políticos no son del todo coincidentes, ni en el contenido ni en los tiempos esperados para su ejecución. En tal sentido, es importante considerar dos factores: la

heterogeneidad de intereses de los actores económicos –como se verá más adelante– y su capacidad diferenciada para influir en las decisiones de los *policy makers*, por un lado; y los aspectos que influyen en los patrones de la toma de decisiones de los actores políticos, en tanto obligados a tomar decisiones que reflejen al menos un mínimo de conciliación, por el otro.

Los actores políticos gubernamentales actúan bajo la presión de los imperativos del proceso de acumulación y de la diversidad de intereses de los actores económicos en relación con:

- La generación y el transcurso del proceso;
- El modo en que los afecta económicamente;
- Su capacidad diferenciada para incidir en el curso de la política y en los resultados electorales.

Lo dicho hasta aquí transmite una visión unilateral del proceso, pues la materialización y viabilidad del ALCA no dependen únicamente de la capacidad de construir un consenso, aunque asimétrico, en los Estados Unidos. La reacción latinoamericana es un factor decisivo en la forma y amplitud que finalmente asuma este proyecto.

Desde la perspectiva de los Estados Unidos existe la tendencia a subestimar el papel de la región, lo que puede tener varias lecturas. El ALCA es el instrumento idóneo para lograr sus intereses estratégicos, pero sólo es un aspecto dentro de un menú de opciones. De modo que, más allá de la resistencia latinoamericana, su contenido se impondrá por una u otra vía. La variedad de opciones “alternativas” pasa por la imposición de iniciativas de intervención del tipo de la Iniciativa Regional Andina, Plan Puebla Panamá, el mecanismo de diálogo 3+1 en la Triple Frontera o el uso de la fuerza, como recogen las experiencias de Afganistán e Irak, apoyadas en una desmedida presencia militar norteamericana *in situ*, que forma un “cordón” en torno de los recursos estratégicos de la región. El escenario resultante de esta lectura no parece ser la variante a seleccionar en un plazo más o menos inmediato.

Otra interpretación se acerca más al escenario actual de estos procesos. La intervención de Jeffrey Schott, investigador del Instituto de Economía Internacional de Washington DC, en un testimonio ante el Comité de Medios y Arbitrios sobre los intereses y objetivos de los Estados Unidos en el ALCA, reconocía el interés de ese país por impulsar las relaciones con la región atendiendo a su crecimiento después de las reformas, lo que la convirtió en un mercado para los exportadores del norte y en un destino para las inversiones. En

segundo lugar, señalaba que la negociación del ALCA no requería cambios sustanciales en las leyes y prácticas comerciales de los Estados Unidos, aunque podría exigir numerosas modificaciones por parte de sus socios latinoamericanos en términos de liberalización comercial y reformas regulatorias. Si bien por la vía unilateral, por los acuerdos subregionales o los de la OMC habían reducido significativamente sus barreras al comercio, aún quedaba mucho por remover. El ALCA entrañaría una nueva liberalización a cambio de garantías para acceder al mercado de los Estados Unidos de manera permanente, y quedarían unas pocas barreras significativas que no se removerían hasta después de un largo período de transición tras culminar las conversaciones. Por último, concluyó que América Latina tendría que aceptar una liberalización asimétrica por la sencilla razón de tener muy pocas opciones de anhelar competir en los mercados globales y regionales (Schott, 1997).

Los Estados Unidos apuestan al avance de su propuesta en la percepción de que no habrá resistencia por parte de una región que, en el marco de sus actuales estructuras, no cuenta con otras salidas.

Desde la Alianza para el Progreso, a principios de los años sesenta, los Estados Unidos no habían planteado una iniciativa que abarcara la región en su conjunto. Un rasgo novedoso de su propuesta es el hecho de que ésta llegue bajo una fórmula de integración.

ALCA, EXPRESIÓN DEL LLAMADO NUEVO REGIONALISMO

Desde la teoría económica, debe tenerse en cuenta que los procesos integracionistas son funcionales al modelo de acumulación, por lo que no puede hablarse de ellos como procesos únicos, sino de diferentes caminos y estilos en correspondencia con ese paradigma. Visto así, el proyecto ALCA se vincula con dos aspectos: los cambios en el patrón de acumulación del capital por un lado, y la necesidad de adecuación y reestructuración de la hegemonía de los Estados Unidos después del derrumbe del campo socialista, por el otro.

La teoría de la integración tradicional es el resultado de la sistematización de los pasos y experiencias seguidos por la Unión Europea, donde el proceso económico fue determinado e impulsado por uno de concertación política que condujo a un temprano reconocimiento de la necesidad de crear una institucionalidad supranacional, con la consiguiente pérdida de soberanía individual, en una dinámica de soberanía compartida.

La integración europea se erigió en referente, más allá de las disímiles ejecutorias del patrón de acumulación del capital en diferentes regiones. A las teorizaciones acerca de la experiencia europea se les atribuyó validez general.

Como parte de la sistematización teórica de esa práctica se asumieron como regularidad, válida para todos los espacios, las etapas por las que transitó la integración europea. El tránsito por cada una de las fases fue interpretado como un avance del proceso, y éstas funcionaron para medir el nivel de desarrollo de los procesos de integración. Si se considera que estos procesos tienen un altísimo componente de voluntad política, a los que tuvieron lugar en América Latina a partir de la década del sesenta se les aplicó el diseño europeo de etapas o fases de integración, mediante el que se evaluaban sus avances. Las fases principales de la integración recogidas en la literatura económica son las zonas de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión monetaria, la unión económica y la unión política.

A las diferentes etapas les corresponden una serie de instrumentos que pueden estar presentes en cualquiera de sus contextos, a saber: en las áreas de libre comercio, las reducciones arancelarias –que pueden ser graduales o aceleradas, automáticas o negociadas, y que dependerán del modelo económico en el que se apliquen–; la utilización de listas positivas o negativas, dependientes de la amplitud de la liberalización; la eliminación de las barreras para-arancelarias, etc. En las uniones aduaneras, el arancel externo común; en los mercados comunes, la libre movilidad de los factores; en la unión económica, la coordinación y armonización de políticas macroeconómicas; y en las uniones monetarias, el establecimiento de una moneda común.

A pesar de la comunidad de instrumentos en patrones de acumulación diferentes, el papel de las etapas y de los propios instrumentos debe ser diferenciado. Esto quiere decir que para evaluar o calificar un tipo o estilo de integración históricamente determinado se requiere un enfoque sistémico de la interacción entre la concepción del desarrollo, el patrón de especialización productiva y el de inserción internacional; de los instrumentos, etapas, sujetos, agentes, etc., y de los objetivos de la integración. También debe considerarse la forma de articulación con los centros de poder en el contexto de un patrón hegemónico y/o de dominación.

Los procesos de integración de América Latina bajo la luz del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) lo hicieron sobre la base del formato europeo. Asimismo, con el cambio hacia el patrón de acumulación orientado a las exportaciones –que se produce durante los años ochenta–, los esquemas de integración históricos en la región (Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, Comunidad del Caribe y ALALC-ALADI) no renunciaron a su formato, aunque se produjo una readecuación de sus objetivos.

A diferencia del modelo europeo, el ALCA y los que siguen el patrón inaugurado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TL-CAN) implican una vasta homologación en el funcionamiento de las eco-

nomías, aunque sin instituciones supranacionales mediadoras. Éstos suponen, además, la cesión asimétrica de soberanía, por lo que la propuesta del ALCA es identificable como un proceso de integración-absorción.

Los Estados Unidos no necesitan instituciones supranacionales para la consumación de su proyecto. Por el contrario, éstas le disparían esfuerzos en un proceso innecesario de concertación, dada su capacidad para definir las estrategias, los instrumentos, los plazos y las flexibilidades sin resistencias significativas de los países restantes involucrados en el proyecto.

Se trata de una integración diferente de la que sistematiza la teoría convencional del referente europeo. El ALCA, formalmente concebido como área de libre comercio, supone una cobertura de temas que trascienden en profundidad y extensión los instrumentos involucrados en la construcción de una zona de libre comercio tradicional, según estipula el formato europeo. Esto es así porque va más allá de lo estrictamente comercial, pone énfasis en la parte normativa y excluye deliberadamente el tema del movimiento de la fuerza de trabajo y lo referido a la esfera monetaria.

El formato de los acuerdos orientados a la liberalización mediante la construcción de zonas de libre comercio tipo TLCAN se ha extendido a aquéllos que no involucran a los Estados Unidos, lo que señala la tendencia a que éste sea el “acuerdo tipo” de integración funcional al nuevo patrón de acumulación.

En el caso de América Latina, la proliferación de acuerdos bilaterales entre países que incorporaban la filosofía del TLCAN no significó la ruptura con los esquemas tradicionales. Se produjo una superposición de estructuras que no obstaculizó el avance de los acuerdos modernos, cuyas dinámicas establecieron, en la práctica, el nuevo rumbo de la integración.

Las uniones aduaneras en ámbitos territoriales limitados que discriminan a otros países o subregiones no son acogidas con beneplácito, pero el ALCA no se plantea formalmente una confrontación directa con ellas. Incluso, los documentos oficiales del acuerdo estipulan:

Este Acuerdo coexistirá con acuerdos bilaterales y subregionales y no afecta los derechos y obligaciones que una o más partes puedan tener en el marco de estos acuerdos, en la medida en que tales derechos y obligaciones impliquen un mayor grado de integración que el previsto bajo las normas de este Acuerdo (ALCA, 2003a).

Si bien la forma funcional de integración adecuada a esta propuesta son las zonas de libre comercio de amplio espectro, no se plantea desplazar las uniones aduaneras imperfectas alcanzadas por la mayor parte de los esquemas de integración de la región, porque las mismas son muy vulnerables

y frecuentemente el arancel externo común, su principal instrumento, es perforado. Teniendo en cuenta el interés prioritario de alcanzar un acuerdo con los Estados Unidos, para la mayor parte de los países de América Latina es posible suponer que el arancel externo común de sus respectivos esquemas no se convertirá en un obstáculo para la liberalización que demanda el ALCA, con el presumible debilitamiento de los acuerdos regionales.

Atendiendo a los sujetos, el TLCAN, la propuesta del ALCA y los TLC son acuerdos para la regionalización funcional y operativa de la empresa transnacional, y responden al desarrollo de las cadenas globales del valor como forma económico-organizativa del funcionamiento del capitalismo contemporáneo. En ese sentido, podría hablarse de una integración de carácter corporativo que, aunque formalmente mantiene el carácter intergubernamental de los modelos precedentes y no se plantea en el corto plazo la institucionalización de órganos supranacionales regionales, supone una cesión asimétrica de soberanía y convierte en sujeto de derecho internacional a la empresa transnacional, en tanto los Estados se refuncionalizan y devienen facilitadores del proceso.

Desde el punto de vista teórico, el ALCA constituiría una de las expresiones globales más acabadas del “nuevo regionalismo”, término que cubija tanto las iniciativas regionales de nueva factura, surgidas durante los años noventa (BID, 2002), como los esquemas de integración del viejo regionalismo, refuncionalizados. Según la definición del BID: “El nuevo regionalismo es una parte integral de un cambio de política estructural general en América Latina hacia economías más abiertas, basadas en el mercado, que operan en un ambiente democrático” (BID, 2002: 4).

Como sostiene el BID, las motivaciones del “nuevo regionalismo” son:

- Reforzar la apertura del mercado que se ha producido a nivel unilateral y multilateral;
- Crear un ambiente más seguro y estable para que las empresas desarrollen experiencia exportadora y ofrecer mercados alternativos para los bienes que enfrentan un fuerte proteccionismo a nivel internacional;
- La integración regional como una herramienta geopolítica para fortalecer la capacidad de negociación internacional y promover la cooperación con los países vecinos (BID, 2002:4).

Las principales características del nuevo regionalismo recogidas por el BID son:

- Liberalización comercial más abarcadora y acelerada, más allá de lo factible o deseable a nivel unilateral o multilateral;

- Política comercial basada en la reciprocidad;
- Propensión a vincularse con países industrializados.

El BID señala: “El creciente interés suscitado en América Latina por acuerdos regionales con países industrializados es de alguna manera la mejor expresión del nuevo regionalismo” (BID, 2002:49).

Cuadro 1
Comparación del Viejo y Nuevo Regionalismo

	Viejo Regionalismo	Nuevo Regionalismo
Objetivo	Lograr economías de escala con la creación de mercados regionales mayores.	Complementar y reforzar la liberalización unilateral y multilateral.
Estrategia económica dominante	ISI Mercado interno como articulador del modelo.	Orientación hacia las exportaciones. Mercado externo como articulador de las relaciones económicas. Fundamentalismo exportador.
Política comercial	Proteccionista	Aperturista
Ritmo de la apertura	Gradual, selectiva y negociada. Basada en listas positivas.	Acelerada, general y automática. Basada en listas negativas.
Instrumentos predominantes de la apertura	Preferencias arancelarias	Arancelarios +desregulación comercial y financiera
Meta	Mercado Común	Zona de Libre Comercio de amplio espectro
Papel del Estado	Proactivo	Facilitador
Países participantes	Sur-Sur/Norte-Norte. Negocian países con similares niveles de desarrollo.	Sur-Sur y Norte-Sur (que constituyen el centro).
Cobertura	Sólo bienes.	Bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales, etcétera.
Mecanismo de relación	Complementariedad	Competencia
Mecanismos de monitoreo	Laxos, poco eficientes y tolerantes con el incumplimiento.	Aún incipientes, pero más rígidos.
Trato especial	Preferencialidad	Reciprocidad

Fuente: elaboración de la autora.

El cuadro (1) recoge un conjunto de criterios seleccionados que permiten comparar el viejo y el nuevo regionalismo.

El citado informe del BID asocia la determinación del ALCA con una forma concreta del “nuevo regionalismo”. Esta identificación reduce la determinación del proyecto y omite su vinculación con la geoconomía y geopolítica de los Estados Unidos.

ESTRATEGIA DE ACUMULACIÓN – ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL. LOS RECURSOS ESTRATÉGICOS

No es una novedad que los Estados Unidos utilicen políticas comerciales diseñadas en función de sus intereses estratégicos como herramientas de política exterior concebidas para consolidar y ampliar su hegemonía en América Latina.

Históricamente, los cambios y patrones de comportamiento de los Estados Unidos hacia la región han estado determinados por cuatro factores (Smith, 1996:325):

- La relativa importancia de América Latina *vis-à-vis* con otras regiones del mundo;
- La percepción de la existencia de rivales extra-hemisféricos;
- La definición de los intereses de seguridad nacional;
- La relación entre los actores estatales y los grupos sociales en la estructura política.

Los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos han constituido, a través del tiempo, el pilar fundamental de su política exterior, y de ello han dependido las diferentes estrategias definidas hacia la región. Así, entre 1790 y los años treinta, cuando la región latinoamericana era de una altísima prioridad para los Estados Unidos y la influencia de Europa era percibida como una amenaza, el factor territorial y comercial tuvo la mayor prioridad en su accionar general hacia la región. Durante la llamada Guerra Fría, la penetración política se erigió en el principal instrumento de preservación de sus intereses frente a la amenaza de la Unión Soviética. Al término de la Guerra Fría, fue en cambio la integración económica la que devino la principal herramienta de su política en el lugar (Smith, 1996:328) para satisfacer sus objetivos económicos y políticos.

La identificación de la integración como estrategia general hacia la región después de la Guerra Fría significa un viraje en la forma de pensar la integración y las relaciones interregionales que, ante la mirada del ciudadano medio latinoamericano, es presentada como la sustitución de las antiguas relaciones verticales por una relación entre socios.

El tránsito de la ISI al patrón de acumulación orientado a la exportación estuvo vinculado con el *slogan* de: “Comercio sí, ayuda, no”. Este enfoque enmascara la relación de dominación y dependencia a través de formas comerciales.

Desde el Informe Rockefeller en el año 1969 quedaba planteado que, por sus costos, la ayuda no era la vía idónea para desarrollar las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina: “El tipo de relación paternalista que los Estados Unidos han mantenido en el pasado

con otras naciones del hemisferio será crecientemente costoso y contraproducente en los años próximos” (Rockefeller, 1969).

La concepción de una forma de integración con América Latina funcional a su estrategia de acumulación requiere un proyecto de largo plazo que permita cubrir necesidades del proceso de reproducción ampliada del sistema (economía y relaciones sociales), tanto desde el punto de vista material (entendiendo por tal las condiciones y requerimientos materiales para este proceso bajo una estructura cualitativa adecuada), como financiero.

Su concepción como estrategia supone dotar ese proyecto de los instrumentos y mecanismos que permitan crear bases seguras en el largo plazo y prever los posibles obstáculos que impidan su consecución.

¿Qué integración es funcional? Una integración que remueva las trabas para el comercio y brinde plenas garantías y libertades al capital; que regule el movimiento de personas y que consagre estos propósitos en instrumentos jurídicos permanentes y con validez internacional.

La reproducción ampliada del sistema supone la reproducción de las relaciones sociales que le son inherentes. Por lo tanto, implica su reproducción como sistema hegemónico y de dominación.

En tal sentido, la hegemonía económica deberá entenderse como

la capacidad para determinar el paradigma tecnológico sobre el cual se asienta la reproducción material global y establecer los modos de su implantación generalizada, así como [...] la posibilidad creada desde la propia tecnología para apropiarse el plusvalor generado en la sociedad mundial (Ceceña, 1995b:31).

Si bien los intereses de la seguridad nacional son una determinante permanente de la política exterior de los Estados Unidos, su peso explícito en las definiciones de la misma depende de la percepción de amenaza real o construida, por lo que se produce una suerte de alternancia en la colocación de los temas de seguridad en el centro de la agenda. Si los años noventa ubicaron la cuestión económica como eje de la programación de actividades, los dramáticos sucesos del 11 de septiembre de 2001 alentaron el retorno a una agenda centrada en los temas de seguridad nacional.

De esta manera, los principales documentos normativos y programáticos de la política comercial aprobados a partir de esa fecha establecen como articuladores los asuntos inherentes a la seguridad nacional.

Es importante aclarar que, como se argumentará más adelante, este enfoque siempre está presente, pero la colocación explícita de los asuntos económicos comerciales como arista de la seguridad nacional determina también el instrumental de políticas para su cumplimiento. La recomposición hegemónica no se procesa solamente a

través de mecanismos económicos. En ello tiene un peso importante la utilización de la fuerza militar, lo que para América Latina es una posibilidad de inmediata ejecución, dado el número de bases militares y el despliegue de efectivos bajo el supuesto de la lucha contra el narcotráfico. La guerra, en las actuales circunstancias, es un instrumento más para lograr determinados objetivos estratégicos. Es una opción sustituta aplicable a países en los que la privatización y la transnacionalización no son viables o se obstaculizan para lograr el control sobre los recursos.

De forma explícita, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1996, titulada “*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*” (“Estrategia de Seguridad Nacional de Compromiso y Expansión”), plantea la existencia de tres categorías básicas de intereses que pueden motivar el uso de las fuerzas armadas.

La segunda categoría incluye los casos en los que se ven amenazados los intereses de los Estados Unidos, importantes pero no vitales. Esto es, aquellos que estando bajo riesgo no afectan nuestra supervivencia nacional, pero sí menoscaban de modo importante nuestro bienestar y el carácter del mundo donde vivimos (ESN, 1996; Navarro, 2004:62-63).

Desde esta perspectiva, el ALCA es un instrumento para conseguir los objetivos esenciales de una estrategia de acumulación, aunque no el único. Tanto el ALCA como los TLC tienen la ventaja de poder legitimarse jurídicamente con el consenso de las élites empresariales y gubernamentales de la región.

La percepción de amenaza generada a raíz de los ataques a las Torres Gemelas dio una “nueva razón” al Ejecutivo de los Estados Unidos para presionar al Congreso a favor de una legislación que incorporara la retórica del libre comercio como parte de la lucha contra el terrorismo.

En la parte referida a la autoridad de promoción comercial de la “Ley de Comercio de 2002”, firmada por Bush el 6 de agosto del mismo año, se señala: “La ampliación del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de los Estados Unidos y para su liderazgo en el mundo”. Más adelante, dice: “La seguridad nacional de los Estados Unidos depende de su seguridad económica, la que a su vez se sustenta en una base industrial vibrante y creciente”, y concluye alegando:

Los acuerdos comerciales acrecientan las oportunidades para los sectores críticos y los escalones constitutivos de la economía de los Estados Unidos tales como la tecnología de la información, las telecomunicaciones y otras tecnologías de punta, las industrias básicas, los equipos de capital, los equipos médicos, los servicios, la agricultura, la

tecnología del medio ambiente y la propiedad intelectual. El comercio generará nuevas oportunidades para los Estados Unidos y preservará su fortaleza sin paralelos en asuntos económicos, políticos y militares. Los Estados Unidos, asegurados gracias a mayores oportunidades comerciales y económicas, podrán enfrentar los desafíos del siglo XXI (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002a).

En la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN, 2002) se evidencia la naturaleza de la política global de este país:

Éste es también un momento de oportunidad para los Estados Unidos. Actuaremos para convertir esta situación de influencia en décadas de paz, prosperidad y libertad. La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos se basará en un internacionalismo inconfundiblemente norteamericano, que refleje la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales. La meta de esta estrategia es ayudar a que el mundo no sea solamente más seguro, sino también mejor. Nuestras metas en el camino hacia el progreso son claras: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros países y respeto a la dignidad humana (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002b).

También declara la funcionalidad de los acuerdos bilaterales al servicio del mismo propósito:

Avanzar con los acuerdos comerciales bilaterales. Basándose en el acuerdo de libre comercio con Jordania aprobado en 2001, la administración trabajará este año para completar acuerdos de libre comercio con Chile y Singapur. Nuestro objetivo es llegar a acuerdos de libre comercio con una combinación de países desarrollados y en desarrollo de todas las regiones del mundo. En un comienzo, América Central, África del Sur, Marruecos y Australia serán nuestros puntos de atención principales [...] Presionaremos en favor de las iniciativas regionales. Los Estados Unidos y otras democracias del Hemisferio Occidental han acordado crear el Área de Libre Comercio de las Américas, programada para completarse en 2005. Este año, los Estados Unidos apoyarán negociaciones de acceso al mercado con sus socios, dirigidas a la agricultura, los bienes industriales, los servicios, la inversión y las compras gubernamentales (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002b).

Y en la quinta y última parte de la mencionada estrategia se plantea:

En último término, el fundamento de la fuerza norteamericana está en nuestro país. Consiste en las destrezas de nuestro pueblo, en el dinamismo de nuestra economía y en la capacidad de recuperación de nuestras instituciones. Una sociedad diversa y moderna tiene de modo inherente energía ambiciosa y de empresa. Nuestra fuerza proviene de lo que ha-

ceмос con esa energía. Es allí donde comienza nuestra seguridad nacional (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002b).

De este modo, la seguridad económica del país del norte como componente básico de la seguridad nacional también implica la imposición, en determinadas partes del mundo, de un patrón de acumulación del capital que garantice el acceso de los mercados de otros países a los productos estadounidenses, así como el control de recursos estratégicos como el petróleo, el agua y la biodiversidad.

Sería erróneo, sin embargo, pensar que la concepción que vincula la seguridad nacional con el desempeño político y económico de otras regiones tiene lugar a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

El triunfo de la Revolución Cubana, unido al auge de los movimientos de liberación nacional y los procesos de independencia en África y el Caribe, plantearon la posibilidad de que otros países pudieran salirse de la órbita del sistema. A ello se sumó el hecho de que una importante cantidad de recursos estratégicos se localizaba de manera muy concentrada en los territorios de la ex Unión Soviética y de antiguos países del campo socialista. Estos elementos fertilizaron una percepción de riesgo estructural y el tema del acceso a esos recursos se tornó recurrente.

El acceso garantizado a este tipo de recursos es decisivo para la preservación y la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos, así como en la competencia por desplazar a sus rivales extra-hemisféricos. La cuestión ha tenido un tratamiento especial en las estrategias de seguridad nacional del país del norte, que no sólo analiza el acceso a los recursos, sino los factores indirectos de los cuales depende. El llamado Informe Kissinger (*“National Security Study Memorandum 200: Implications of Worldwide Population Growth for US Security and Overseas Interests”*) de abril de 1974 está dedicado, en lo fundamental, al impacto del crecimiento de la población en el acceso a los recursos necesarios para desarrollar el proceso de producción en los Estados Unidos. El estudio evalúa la incidencia de este indicador en la demanda de alimentos y los problemas que pudieran afrontar respecto de la disponibilidad de recursos, resultantes de las tensiones sociales y económicas derivadas del crecimiento poblacional.

En sus páginas se señala, además, que el vínculo entre el rápido crecimiento de la población y la disponibilidad de minerales es indirecto, más que directo. Se refiere que la localización de las mayores reservas conocidas de minerales favorece la creciente dependencia de las zonas industrializadas de las importaciones de países menos desarrollados. El problema real de la oferta de minerales no es su escasez

física, sino las condiciones políticas y económicas para su acceso, los términos para su exploración y explotación y la división de los beneficios entre los productores, consumidores y los gobiernos de los países poseedores de estos recursos (Kissinger, 1974).

De tal forma, fueron realizados importantes relevamientos del *stock* de recursos en el ámbito global –más adelante se hará referencia a uno de los más significativos, el “*Strategic Materials: Technologies to Reduce U.S. Import Vulnerability*”–. En casi todas las ediciones previas a 2002 del documento de Estrategia de Seguridad Nacional existían referencias a la relación entre el control sobre recursos externos, su reproducción y la estrategia de seguridad nacional.

En “*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*” de 1996 se plantea entre los tres componentes básicos de dicha estrategia el trabajo para abrir mercados extranjeros y estimular el crecimiento global. Y es precisamente bajo la “Doctrina Clinton”² que la integración se ubica, de manera más abierta, como uno de los lineamientos estratégicos de la política estadounidense.

En el texto de las estrategias de seguridad se presta especial atención a la seguridad energética, debido a la preocupación que generaba el agotamiento del combustible en su territorio. Los Estados Unidos dependen, para más del 40% de sus necesidades primarias, de energía del petróleo; aproximadamente el 50% de la satisfacción de las demandas del crudo depende de las importaciones. A ello se suma que su dependencia en el acceso a fuentes de petróleo extranjeras aumentará, mientras sus reservas disminuyen (Navarro, 2004).

El estudio de cómo los intereses económicos estadounidenses aparecen reflejados en las diferentes ediciones de las estrategias de seguridad nacional es importante. A través de las sistemáticas formulaciones dirigidas a asegurar el control de los recursos estratégicos, se pueden deducir los niveles y las formas de las políticas comprometidas para su logro. Estos documentos tienen, además, la relevancia que les otorga su condición de constituir un reflejo bastante exacto de hasta adónde pueden llegar para resolver las “amenazas” al proceso

2 “Doctrina Clinton”: en el marco de este trabajo entenderemos por este término los principales lineamientos de la política internacional de los Estados Unidos bajo esa administración. La política internacional de Clinton mantuvo la tendencia de administraciones precedentes de favorecer la “militarización de la política exterior estadounidense” (Navarro, 2004: 57), un rasgo común en varios gobiernos de ese país. Esto se manifiesta en el hecho real de que las Estrategias de Seguridad Nacional devienen documentos rectores de su política exterior. Lo peculiar de la política del gobierno de Clinton es la búsqueda de nuevos mercados y de amplias garantías para el funcionamiento de los capitales, a través de propuestas de integración dirigidas a reforzar la apertura, la desregulación y la promoción de la democracia “a la americana” (Navarro, 2004).

de acumulación. Sin embargo, tales proyecciones pueden ser mucho más amplias en documentos no presentados oficialmente, pero que ejercen influencia en determinados gobiernos. Tal es el caso de las tres versiones públicas de los llamados documentos de Santa Fe I (1980), Santa Fe II (1988) y Santa Fe IV (2001). Los documentos de Santa Fe fueron redactados por los equipos de asesores de Ronald Reagan, de George Bush (padre), y de George W. Bush.

Por ser el más reciente, se toma el documento Santa Fe IV como ilustración del pensamiento de corrientes más conservadoras con incidencia en el diseño de la política exterior en la actual administración.

Uno de los puntos centrales del documento Santa Fe IV es el tema de la amenaza china: “China es el problema estratégico más enojoso que enfrentan los Estados Unidos. Combina todas las múltiples dimensiones que cualquier observador estratégico serio debe considerar” (Balvé et al., 2001:33-34).

Sobre la presencia china en lugares geoestratégicos para la política estadounidense, como en Panamá, donde el país del norte no perdona la “debilidad” de la administración demócrata bajo la cual se firmaron los documentos del traspaso del canal al gobierno panameño, el documento señala:

Volviendo a este hemisferio, ante todo es preciso darse cuenta de que el problema debe ser examinado en términos del Anillo del Pacífico y no sólo en relación con el eje norte-sur. Los comunistas chinos están avanzando en un ancho frente a través del Anillo del Pacífico. Están sondeando debilidades y vacíos y, cuando los encuentran, sacan ventaja agresivamente de la situación. No es éste el lugar para un inventario completo de sus actividades y éxitos hasta la fecha, pero la lista es impresionante. Tal vez lo más impresionante sea su penetración en Panamá y las formas en que llenaron el vacío creado por los Estados Unidos. Ahora, en todo sentido, no sólo controlan el “punto de estrangulación” estratégico más importante del hemisferio occidental, sino del mundo (Balvé et al., 2001).

Queda, pues, muy clara la importancia que reviste el canal de Panamá en la geoestrategia de los Estados Unidos. El documento señala cuáles son las localizaciones geográficas sensibles para el proyecto del país:

A continuación se plantean los principales elementos geoestratégicos que siguen siendo importantes para la seguridad nacional de los Estados Unidos:

1. El control de los estrechos Atlánticos;
2. El uso del canal de Panamá;
3. Una ruta sureña segura alrededor del Cabo de Hornos;

Estos tres puntos están dentro del escenario estratégico naval. Por último:

4. La seguridad de que los países del hemisferio no son hostiles a nuestras preocupaciones de seguridad nacional. Además, que los recursos naturales del hemisferio estén disponibles para responder a nuestras prioridades nacionales. Una “doctrina Monroe”, si quieren (Balvé et al., 2001:33).

La identificación de estos elementos quizá permita explicar las motivaciones del país del norte para negociar un TLC con Panamá de manera aislada, cuya agenda es la menos divulgada en los medios, a pesar de que las negociaciones están casi cerradas.

La desembozada alusión a la “Doctrina Monroe” para disponer de los recursos naturales de la región no resiste comentario alguno.

RECURSOS ESTRATÉGICOS EN EL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

En el caso de la región latinoamericana y caribeña, el ALCA es el instrumento que cumple la doble función de, por una parte, compulsar a los países a aceptar un patrón de desarrollo subordinado y en función de los intereses del gran capital transnacional de los Estados Unidos –como si los saqueados fueran los principales beneficiarios– y, por otra, de evitar que los capitales europeos y asiáticos obtengan en esta región posiciones que vulneren su capacidad de control e influencia.

Para los Estados Unidos, la preservación de su hegemonía es una condición de seguridad nacional y ésta, a su vez, tiene estrecha relación con su seguridad económica. Convertir esa hegemonía en algo permanente explica la necesidad de prever la emergencia de potenciales coaliciones que la pongan en peligro (Ceceña, 2001). Por lo tanto, se trata de un país cuya seguridad nacional se garantiza fuera de sus fronteras nacionales, y una de las condiciones es la subordinación a ella del resto del mundo. Tal hegemonía tiene varias dimensiones: militar, cultural, política y económica.

El documento mencionado anteriormente deja en claro que la seguridad nacional de ese país depende de su seguridad económica, la que depende de su capacidad de mantener la hegemonía en ese campo. Todo ello, según Ceceña (2003), supone alcanzar:

- La superioridad tecnológica en casi todos los campos estratégicos de la competencia;
- La capacidad para imponer el paradigma tecnológico universal;
- La superioridad en el control de fuentes naturales de recursos estratégicos;
- El control de la red productiva de mayor amplitud y densidad del mundo;

- El manejo del mercado de trabajo más amplio y diversificado cultural y geográficamente, con diferentes niveles y tipos de conocimientos;
- El control de instituciones económicas internacionales que dicten políticas y establezcan regulaciones funcionales a sus intereses, como el FMI, el BM y la OMC.

De los rasgos que definen la hegemonía en el plano económico enunciados por Ana Esther Ceceña (2003) se hará énfasis, a los efectos de este trabajo, en el referido a la superioridad en el control de fuentes naturales de recursos estratégicos, en especial del petróleo, el agua y la biodiversidad.

De manera muy general, la identificación de un recurso como estratégico o no depende de factores como los requerimientos del patrón tecnológico, la relación entre sus existencias y las demandas, las condiciones de accesibilidad, etc. Los rasgos enumerados dan cuenta de los recursos relevantes para efectuar el proceso de reproducción ampliada en condiciones normales en cualquier país.

El desarrollo de la ciencia y la técnica, con la consecuente emergencia de nuevas industrias y ramas de producción, incorpora demandas de recursos que anteriormente existían en la naturaleza, pero que no eran objeto de explotación intensiva por el capital. Un ejemplo sugerente sobre el particular es el papel económico de la biodiversidad en el actual patrón tecnológico respecto de la biotecnología, la genética y, en general, de las llamadas ciencias de la vida, para cuyo desarrollo la biodiversidad es un recurso estratégico que, además, tiene la característica de estar desigualmente distribuido.

Para los Estados Unidos, la realización de su reproducción ampliada supone la reproducción de su papel hegemónico. Al mismo tiempo, implica la reproducción de las condiciones de exclusión de otros.

Durante las décadas del setenta y ochenta, los Estados Unidos construyeron una definición de “recursos estratégicos”. En aquella oportunidad, la motivación para esa elaboración fue la evaluación de la dependencia de la producción civil y militar estadounidense de minerales no combustibles localizados fuera de sus fronteras. No obstante, esta concepción trasciende la especificidad de la vulnerabilidad del abastecimiento en esos renglones y, con los debidos matices, es aplicable a otros materiales.

La concepción de los Estados Unidos de “materiales estratégicos” combina dos criterios: el uso crítico y la vulnerabilidad. El primero es medido por la utilidad en aplicaciones esenciales a la producción civil o militar; la segunda, por el riesgo de que la oferta de ese material se interrumpa. En 1981, un informe elaborado por el Servicio de Investi-

gaciones del Congreso enumeró cuatro criterios para distinguir entre vulnerabilidad y dependencia de las importaciones. Atendiendo a ello, se consideraba material estratégico el que cumplía los siguientes parámetros: necesidad crítica; insuficiencia o carencia total de recursos domésticos adecuados; limitado potencial para su sustitución; y falta de fuentes alternativas de suministro políticamente estables y geográficamente cercanas. El primer y el tercer elemento se asocian con el uso crítico; el segundo y el cuarto se refieren a la vulnerabilidad. Estos criterios se han perfeccionado y/o desagregado en vistas a su cuantificación, pero la esencia es la referida anteriormente. Sólo restaría agregar la atención que, en las posteriores precisiones, se concede a la cantidad de proveedores extranjeros, su ubicación e ideología (*Office of Technology Assessment*, 1985).

En la medida en que la producción se amplía y diversifica impulsada por el descubrimiento de nuevos materiales y elementos y sus aplicaciones, el listado de los recursos que adquieren la connotación de críticos también se extiende. En unos casos, porque el constante crecimiento de la producción conlleva un incremento de los gastos de determinados recursos no renovables y para los que no se ha encontrado sustituto; en otros, los avances de la ciencia y la técnica descubren materiales, productos, elementos o aplicaciones, cuyos portadores son únicos y se localizan en zonas geográficas determinadas, por lo que su explotación requiere las garantías de acceso que permitan la reproducción ampliada del proceso.

Las bases en que se asienta el poder están determinadas históricamente, de manera que ellas varían de una época a otra, aunque regularmente tienen que ver con el control sobre determinados recursos y con la capacidad de apropiarse los excedentes producidos por ellos. Los objetos de propiedad que constituyen la base del poder varían de una estrategia de acumulación a otra. En la actual, los bienes (tangibles e intangibles) que forman parte de la base del poder son el conocimiento, el petróleo, la biodiversidad y el agua, en tanto recursos críticos para el desarrollo del actual patrón de acumulación. Sin embargo, la propiedad jurídica sobre ellos no implica detentar el poder.

La propiedad puede favorecer la capacidad de negociación, pero lo decisivo es la apropiación del excedente, que es resultado de un acumulado histórico, formado por un conjunto de relaciones intencionalmente construidas que permiten la apropiación de recursos ajenos.

PETRÓLEO: BUSCANDO LA PRIVATIZACIÓN A TODA COSTA

El petróleo es un recurso no renovable cuyas reservas empiezan a agotarse, de manera que el mundo se encuentra abocado al problema de su disponibilidad frente a la creciente demanda. En el período 1981-

1991, las reservas mundiales crecieron un 45,5%, mientras entre 1991 y 2001 se incrementaron sólo en un 4,9% (BP, 2002).

La declinación de las reservas mundiales de petróleo, incluidas las de los Estados Unidos, y las dificultades impuestas para acceder libremente a ese bien por la todavía relevante presencia estatal en el sector, especialmente en América Latina, hacen de la seguridad energética uno de los mayores desafíos para la economía del país del norte que, desde los años cincuenta, se convirtió en importador neto de energéticos. Uno de los mayores riesgos que hoy enfrenta esa economía es el incremento de los precios del petróleo. Ello no sólo compromete su crecimiento, sino que también desata la amenaza de la inflación. El efecto combinado del peligro del decrecimiento en años de la reserva y el incremento de los precios del petróleo, que a diferencia de los pasados *shocks* petroleros no parece ser coyuntural, pone el tema energético en un lugar jerarquizado en la agenda comercial y de seguridad de los Estados Unidos.

El petróleo es un recurso indispensable para todo el desempeño productivo y de los servicios. La tabla 1 muestra el consumo de energéticos por su uso final y da cuenta de las afectaciones que podrían producirse en diferentes sectores si el aprovisionamiento fallara.

En el año 2005, los Estados Unidos elaboraron el 8% de la producción mundial de petróleo, pero absorbieron el 24,6% del consumo mundial y sólo tienen el 2,4% de las reservas mundiales (BP, 2006). La tabla 2 muestra la distribución de la reserva petrolera, de la producción y del consumo en el mundo.

Como puede apreciarse, al igual que otros recursos, el petróleo está desigualmente distribuido en el planeta, con la particularidad de que los grandes consumidores no son los mayores productores. El 75,2% de las reservas de petróleo está en manos de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); mientras sólo el 6,7% en poder de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, sin embargo, responden por el 59,2% del consumo.

En los Estados Unidos existe una tendencia a la reducción de la producción (ver tabla 2), por una parte, y al incremento del consumo por la otra, de modo que el país se hace cada vez más dependiente de las importaciones de crudo. Su dependencia de fuentes de aprovisionamiento externo está encareciendo los procesos productivos y los servicios vinculados con esa fuente de energía debido a los altos precios que enfrenta el producto en el mercado internacional.

Los precios del petróleo comenzaron a crecer desde el primer trimestre de 1999 hasta la fecha, según muestra el gráfico 1.

Tabla 1
Consumo de Energía por Sector Económico (% del consumo total)

	Consumo(e) (100 metric toe)		Total																
	1990	1999	Industria		Hierro & Acero		Total Tpte		Aéreo		Terrestre		Agricultura		Comercial y Sector Público		Residencial		
			1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	
Norteamérica	1.467.764	1.656.163	27,3	25,7	1,5	1,9	37,2	40	5,5	5,4	29,0	31,8	1,2	1,1	12,3	12,5	16,3	17,1	
Canadá	161.321	186.732	35,8	35,9	2,4	2,6	27,4	29	2,7	2,9	20,5	21,2	2,0	2,2	13,5	13,4	17,9	15,8	
Estados Unidos	1.306.443	1.469.431	26,2	24,2	1,4	1,8	38,4	41	5,9	5,7	30,0	33,1	1,1	0,9	12,2	12,4	16,1	17,3	
Centroamérica & Caribe	125.055	134.897	39,7	36,6	4,1	4,6	30,8	35	2,2	2,9	27,6	31,1	2,3	2,5	2,6	3,8	20,5	21,6	
Belize	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Costa Rica	1.857	2.296	27,0	21,4	0,0	0,0	30,8	51	2,4	5,2	11,1	44,3	0,6	4,4	5,9	7,7	35,3	13,2	
Cuba	1.203	9.630	62,4	65,6	0,9	0,3	14,7	11	2,6	3,1	12,0	7,9	3,5	3,2	1,8	2,8	9,2	7,5	
Dominicana	13.261	5.323	20,8	18,3	0,0	0,0	34,2	39	1,4	1,3	31,6	35,8	1,0	1,5	0,0	0,0	42,9	38,2	
El Salvador	2.737	2.990	21,9	23,6	0,0	0,0	23,2	31	1,8	2,4	21,4	28,9	0,0	0,0	2,7	2,9	51,1	44,0	
Guatemala	1.963	6.052	11,0	11,7	0,0	0,0	15,4	21	1,1	0,8	14,3	20,5	0,6	0,7	2,7	3,3	67,8	49,5	
Haití	4.107	1.653	11,2	17,2	0,0	0,0	13,2	15	1,9	1,8	5,1	6,0	0,0	0,0	3,5	3,0	71,6	70,6	
Honduras	1.259	2.649	25,0	22,2	0,0	0,0	14,9	25	1,3	1,2	13,6	24,0	0,1	0,1	4,9	6,0	55,1	59,3	
Jamaica	2.357	2.229	9,6	25,6	0,0	0,0	23,8	41	7,5	11,3	11,9	21,4	0,0	11,2	3,8	6,2	8,5	13,9	
México	2.101	91.968	39,4	36,4	5,1	6,1	35,5	40	2,1	3,0	32,6	35,9	2,6	2,8	2,5	4,0	16,8	18,2	
Nicaragua	88.467	2.159	21,6	17,3	0,0	0,0	16,8	23	1,8	1,2	14,5	20,6	2,1	0,8	3,1	4,2	55,5	53,2	

(continúa)

LOS-TLC EN LA PERSPECTIVA DE LA ACUMULACIÓN ESTADOUNIDENSE

	Total																	
	Consumo(a) (100 metric toe)		Industria		Hierro & Acero		Total Tpte		Aéreo		Terrestre		Agricultura		Comercial y Sector Público		Residencial	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Panamá	1.624	1.907	19,2	19,6	0,0	0,0	33,5	35	0,2	0,3	32,9	34,3	0,0	0,0	9,5	11,4	36,2	28,8
Trinidad-Tobago	3.456	5.153	80,1	85,3	6,5	9,6	15,1	12	1,9	1,4	12,8	10,3	0,0	0,0	0,8	1,4	3,7	2,5
Sudamérica	221.815	301.163	37,8	38,0	6,7	5,4	30,8	32	2,0	2,3	27,5	28,7	4,7	4,4	4,6	5,2	19,9	17,3
Argentina	30.207	45.477	32,7	30,8	0,8	0,3	31,7	31	2,3	3,2	29,3	27,7	5,0	5,8	8,2	6,9	20,9	20,3
Bolivia	2.240	3.032	19,9	26,0	0,0	0,0	32,4	40	4,2	4,9	26,8	33,4	0,6	0,5	1,3	2,1	38,0	32,5
Brasil	112.385	153.365	42,0	41,9	9,2	7,1	29,1	31	1,8	2,0	25,9	28,4	5,3	4,9	4,2	5,1	16,1	13,3
Chile	10.392	17.553	35,3	41,9	3,6	1,9	30,4	34	2,9	3,7	24,6	28,1	1,1	0,9	2,4	3,3	29,0	26,1
Colombia	19.762	23.278	26,9	36,0	1,5	2,7	30,8	31	2,8	3,2	27,3	27,0	8,1	7,4	3,6	4,7	28,0	19,2
Ecuador	5.444	5.995	24,0	29,6	0,0	0,0	41,9	41	3,6	2,8	30,6	31,1	4,2	5,6	5,0	7,2	25,7	31,7
Guyana	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Paraguay	2.945	3.891	32,5	34,7	0,0	0,0	18,9	30	0,1	0,4	18,1	29,1	0,0	0,0	1,2	1,9	47,1	33,1
Perú	8.875	11.121	18,6	28,2	0,5	9,5	29,9	31	3,2	3,7	25,4	26,5	9,1	4,5	3,0	3,6	48,5	44,9
Surinam	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Uruguay	1.931	2.667	28,4	21,0	0,0	0,0	26,2	34	0,6	0,3	25,0	33,8	7,0	7,8	5,7	7,0	30,9	26,8
Venezuela	27.784	34.784	46,3	45,1	13,1	8,7	36,3	34	1,2	0,9	34,9	32,3	0,0	0,5	4,8	5,7	9,3	10,3
Desarrollados	X	4.016.346	X	30,2	X	3,7	X	31	X	4,1	X	24,4	X	22	X	10,42	X	21
Subdesarrollados	1.547.759	2.638.742	43,3	34,0	6,0	4,5	20,3	18	2,0	1,7	16,3	15,0	3,7	2,9	3,2	3,4111	22,0	35,8

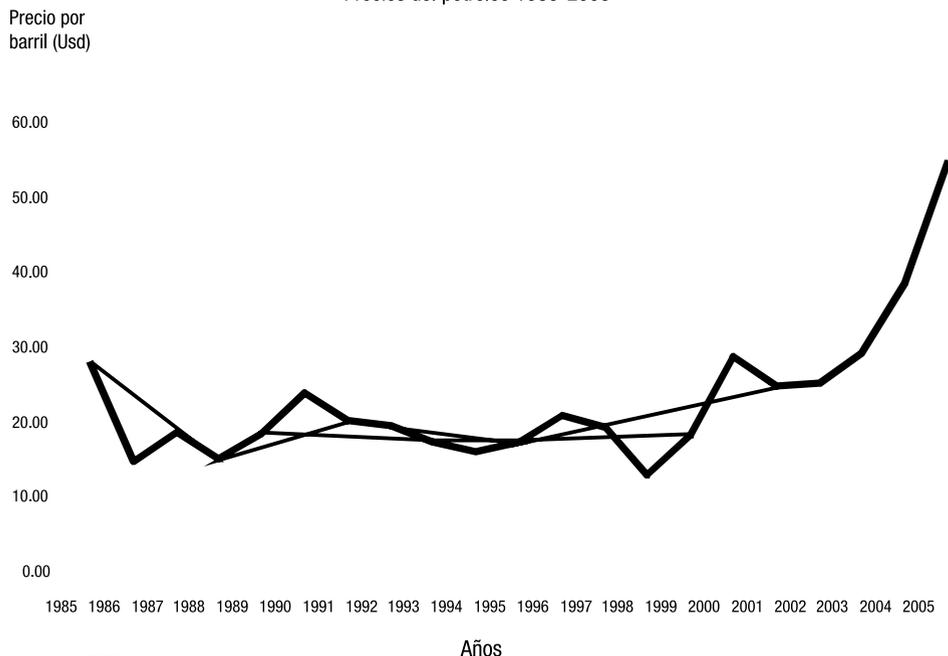
Fuente: World Resources Institute 2003 "EarthTrends Data Tables: Energy and Resources".

Tabla 2
Petróleo: Reservas probadas, Producción y Consumo

	Fines 1985	Fines 2005	Participación del total	Producción de petróleo				Consumo de petróleo			
	Miles millones barriles			2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
	Petróleo Reservas Probadas										
Estados Unidos	36,4	29,3	2,4%	7.626	7.400	7.228	6.830	19.761	20.033	20.732	20.655
Canadá	9,6	16,5	1,4%	2.858	3.004	3.085	3.047	2.067	2.132	2.248	2.241
México	55,6	13,7	1,1%	3.585	3.789	3.824	3.759	1.837	1.885	1.898	1.978
Total Norteamérica	101,5	59,5	5,0%	14.069	14.193	14.137	13.636	23.665	24.050	24.877	24.875
Argentina	2,2	2,3	0,2%	818	806	754	725	364	372	394	421
Brasil	2,2	11,8	1,0%	1.499	1.555	1.542	1.718	1.853	1.785	1.776	1.819
Colombia	1,2	1,5	0,1%	601	564	551	549	228	229	244	257
Ecuador	1,1	5,1	0,4%	401	427	535	541	222	222	223	230
Perú	0,6	1,1	0,1%	98	92	94	111	131	137	144	148
Trinidad y Tobago	0,6	0,8	0,1%	155	164	152	171	147	140	152	139
Venezuela	54,5	79,7	6,6%	2.916	2.607	2.972	3.007	594	479	525	553
Otros de S y Centro América	0,5	1,3	0,1%	152	153	144	142	1149	1173	1188	1208
Total S. y Centroamérica	62,9	103,5	8,6%	6.640	6.367	6.745	6.964	4.688	4.537	4.647	4.776
Total Europa y Eurasia	78,6	140,5	11,7%	16.281	16.965	17.572	17.534	19.726	19.903	20.195	20.350
Irán	59,0	137,5	11,5%	3.414	3.999	4.081	4.049	1.429	1.513	1.575	1.659
Iraq	65,0	115,0	9,6%	2.035	1.339	2.010	1.820				
Kuwait	92,5	101,5	8,5%	1.995	2.329	2.481	2.643	222	238	266	280
Omán	4,1	5,6	0,5%	900	823	785	780				
Qatar	4,5	15,2	1,3%	783	917	990	1097	79	77	84	98
Arabia Saudita	171,5	264,2	22,0%	8.970	10.222	10.588	11.035	1.572	1.684	1.805	1.891
Siría	1,5	3,0	0,2%	545	562	529	469				
Emiratos Árabes Unidos	33,0	97,8	8,1%	2.324	2.611	2.656	2.751	320	333	355	376
Yemen	0,1	2,9	0,2%	457	448	420	426				
Otros Medio Oriente	0,2	0,1	w	48	48	48	48	1.425	1.394	1.407	1.436
Total Medio Oriente	431,3	742,7	61,9%	21.471	23.296	24.588	25.119	5.047	5.238	5.492	5.739
China	17,1	16,0	1,3%	3.346	3.401	3.481	3.627	5.288	5.803	6.772	6.988
India	3,8	5,9	0,5%	801	798	816	784	2.374	2.420	2.573	2.485
Total Asia Pacífico	39,1	40,2	3,4%	7.899	7.832	7.890	8.000	21.644	22.359	23.586	23.957
TOTAL Mundo	770,4	1200,7	100,0%	74.382	77.091	80.198	81.088	77.280	78.655	81.444	82.459
De los cuales OECD	118,6	80,6	6,7%	21.422	21.156	20.716	19.763	14.471	14.546	14.687	14.772
OPEP	535,8	902,4	75,2%	28.882	30.806	32.985	33.836	47.687	48.289	49.082	49.254
No OPEP	172,0	175,4	14,6%	35.968	35.787	35.805	35.408	3.667	3.752	3.861	3.936
Antigua URSS	62,7	122,9	10,2%	9.533	10.499	11.409	11.844	25.926	26.614	28.501	29.270

Fuente: BP 2006 "BP Statistical Review of World Energy 2006" en <<http://www.bp.com/statisticalreview>>.

Gráfico 1
Precios del petróleo 1985-2005



Fuente: BP (2006).

El petróleo es probablemente el único *commodity* cuyos precios no son fijados por los países desarrollados, ya que tanto éstos como la oferta global de petróleo los estipula la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Ello coloca a los países industrializados en la desventajosa posición de tomadores de precio y, en consecuencia, como receptores de su volatilidad.

Todas las señales apuntan a los altos precios del petróleo como una tendencia de largo plazo, convirtiéndola en un factor estructural más que coyuntural –como había ocurrido anteriormente–, lo que afectaría negativamente a todos los países importadores, entre los cuales se encuentran los Estados Unidos.

La dinámica de los conflictos bélicos en el Medio Oriente, en cuya base se advierte la apropiación de importantes yacimientos de petróleo, no ha operado para estimular la baja de los precios. Al terminar la Guerra del Golfo, los precios disminuyeron. No obstante, una vez declarado el fin de las hostilidades, los precios continuaron creciendo en las proporciones que refleja la tabla 3.

Según cálculos del Departamento de Energía de los Estados Unidos, para el año 2020 la producción de petróleo en ese país debería

caer de 5,8 a 5,1 millones de barriles por día (bpd), mientras que el consumo debería aumentar a 25,8 millones.

Tabla 3
Cambio en los precios mundiales de crudo después de la Guerra del Golfo y de Irak

	Guerra Golfo	Guerra Irak
Precio al inicio de las hostilidades (dólares por barril)	30,17	24,49
Precio al término de las hostilidades (dólares por barril)	20,11	26,27
Porcentaje de cambio seguido al término de las hostilidades		
3 meses después	-7,2	11,4
6 meses después	2,9	7,9
9 meses después	-5,8	28,3
12 meses después	-13,2	36,1
15 meses después	3,8	56,0

Fuente: Verleger, Philip (2005:210).

Estas cifras adquieren otra connotación cuando se plantean los retos que significan para el crecimiento. Una tasa de crecimiento promedio anual del PIB del 3% para 2020 generará una demanda adicional de entre 20 y 28 millones de barriles diarios en el mismo período, por lo que las importaciones de petróleo podrían crecer del 53% al 70% (Spencer, 2004). De continuar o mantenerse la escalada de precios, el impacto en la ya deficitaria balanza comercial de los Estados Unidos contribuiría a agudizar los problemas del déficit de cuenta corriente.

Otro estudio, cuyo objetivo es también cuantificar el impacto de los precios del petróleo en el crecimiento, se plantea tres escenarios macroeconómicos. Comienza con una situación señalada como base de proyección del PIB a lo largo del año 2006, que supone un precio del petróleo bajo, de treinta dólares. El cálculo asume que *West Texas Intermediate* (WTI) bajó los precios del crudo a veintitrés dólares por barril el 1º de enero de 2004 y mantuvo ese nivel hasta 2006. A continuación, supone que WTI incrementó los precios de treinta y ocho dólares por barril en el año 2004 a cuarenta y ocho dólares en el año 2005, y a cincuenta y cinco dólares en 2006. (Ver tabla 4).

Por último, el *Economic Outlook* del 24 de agosto de 2004 calcula que cada incremento del precio de diez dólares por barril podría reducir las tasas de crecimiento esperadas del PIB en 0,3% (Verleger Jr., 2005).

Es posible decir, entonces, que utilizando metodologías de cálculo diferentes, tres estudios llegan a cuantificar sensibles disminucio-

nes de la tasa de crecimiento del PIB como resultado del incremento de los precios del crudo.

Tabla 4
Impacto en el crecimiento de la economía estadounidense
bajo tres escenarios de precios del petróleo, 2004-2006

Escenario	2004	2005	2006
Tasa anual de variación del PIB (%)			
Caso base	4,7	4,1	3,7
Bajos precios	5,6	4,7	4,3
Altos precios	4,7	3,2	2,0
Cuarto Trimestre a Cuarto Trimestre Crecimiento del PIB (%)			
Caso base	4,4	3,9	3,6
Bajos precios	5,3	4,5	4,3
Altos precios	4,4	3,0	1,9
Supuestos de WTI (dólares por barril)			
Caso base	36,9	33,2	31,0
Bajos precios	23,0	23,0	23,0
Altos precios	38,8	45,3	55,0

Fuente: Verleger, Philip (2005:227).

En el año 2000, cerca del 55% de las importaciones brutas de petróleo de los Estados Unidos provenía de cuatro países: Canadá (15%), Arabia Saudita (14%), Venezuela (14%) y México (12%). La contribución de América Latina a la satisfacción de la factura petrolera del país del norte no puede subestimarse, lo que explica el interés que se le concede en las negociaciones. En el caso del petróleo, tanto como en el de otros renglones críticos para la producción estadounidense, las incertidumbres en la provisión crean una percepción de riesgo ante cambios que están fuera de su control. Por esta razón, el centro del debate se desplaza de la distribución a la propiedad.

Previo a los años noventa, la presencia de corporaciones transnacionales petroleras en América Latina y el Caribe era marginal, especialmente en las actividades de exploración, explotación y desarrollo. Sólo tenía cierta importancia en pequeños o medianos productores como en la Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Trinidad y

Tobago, cuya legislación permitía la inversión privada en el sector; no así en México, Brasil y Venezuela (CEPAL, 2002:151), donde la inversión era privativa de las empresas estatales.

Durante la década del noventa se produjo un amplio proceso de privatizaciones en América Latina, que asumió diversas formas: privatización/capitalización o ambos; fusiones o adquisiciones de empresas privadas nacionales por empresas extranjeras; asociaciones con nacionales estatales; inversiones a riesgo en exploración sin asociación con empresas estatales; integración vertical en petróleo; inversiones en gas mediante actividades “aguas abajo”. Esto ha facilitado una mayor participación y acceso a la producción de petróleo en mejores condiciones para las empresas privadas en Colombia, Ecuador y Trinidad y Tobago (CEPAL, 2002:152). Sin embargo, en el sector petrolero se produjeron –y aún se mantienen– fuertes resistencias, aunque no uniformemente en toda la región. Por tal motivo, en América Latina y a diferencia de otras regiones, el sector estatal continúa manteniendo un peso considerable, pues sólo en la Argentina, Perú y Bolivia se desarrollaron procesos de privatización profundos. Brasil y Venezuela han abierto a la inversión extranjera las actividades “aguas arriba”, pero manteniendo el papel preponderante de la empresa estatal (CEPAL, 2002:152). En el caso de Petrobrás, el Estado Federal es el accionista principal, con 32,5%, y detenta el 55% de las acciones de voto. Y si bien ello le asegura el control político de la empresa y le permite colocar sus objetivos, también debe considerar los objetivos de rentabilidad de los accionistas privados (CEPAL, 2002:143). Por su parte, PDVSA preserva una capacidad de refinación que cubre la casi totalidad de su producción (CEPAL, 2002:144).

Por las peculiaridades de la estructura de propiedad de la industria petrolera, las empresas transnacionales tienen una mayor capacidad de refinación que de producción, pues muchas de ellas no son propietarias de los yacimientos, aunque monopolizan el proceso en las actividades “aguas abajo”, como la refinación (CEPAL, 2002:144). En este sentido, el objetivo de las corporaciones es hacerse de reservas petroleras y producción (CEPAL, 2002:146).

Sólo en México se mantiene formalmente el monopolio del Estado. Allí no se ha modificado lo que estipula la Constitución en relación con el monopolio de Petróleos Mexicanos (PEMEX) respecto de la exploración y producción (CEPAL, 2002:152). No obstante, se han aplicado subterfugios privatizadores al cambiar producciones primarias a secundarias, en las que es posible la participación del capital extranjero. Es decir que se ha producido una privatización *de facto*.

Por este motivo, una de las recomendaciones que realiza el *National Energy Policy Development Group* (NEPDG) de los Estados Unidos

en su último informe de mayo de 2001 es el apoyo a las iniciativas que promuevan la apertura del sector energético a la inversión extranjera (NEPDG, 2001). Alan Larson, ex subsecretario para Asuntos Económicos Empresariales y Agrícolas del Departamento de Estado, hace énfasis en el mismo tema: “Nuestra política se dirige a apoyar el desarrollo de recursos energéticos encabezado por el sector privado”. Y más adelante señala que “más importante que la geografía son el estado de derecho y las condiciones de inversión predecibles creadas por el TLCAN” (Larson, 2004).

Con este propósito, el Banco Mundial ha jugado el papel de comodín de los intereses de las corporaciones transnacionales, “asesorando” el proceso de privatización.

En su libro *Imperialismo y Banco Mundial en América Latina*, John Saxe Fernández y Gian Carlo Delgado revelan cómo se ha desarrollado el silencioso proceso de privatización del gigante PEMEX:

La estrategia del BM se centra en cinco medidas concebidas por la tecnocracia de esa institución en sus *Country Strategy Papers México* como el *roadmap* o mapa de ruta que debe seguir el gobierno mexicano:

1. Permitir contratos de riesgo para la exploración y el desarrollo petrolero;
2. Permitir que exista inversión extranjera mayoritaria en petroquímica;
3. Dividir PEMEX en empresas separadas y en competencia;
4. Permitir la competencia interna e internacional frente a PEMEX;
5. Privatizar PEMEX (Saxe Fernández y Delgado, 2004:24).

Las corporaciones transnacionales tienen su foco en la petroquímica mexicana, pero PEMEX se levanta como un obstáculo para la desregulación del sector. Por esto, y como señalan los autores, el Banco Mundial ha desarrollado para esa rama un mapa de ruta que contempla los siguientes puntos:

1. Limitar el papel de PEMEX como único productor de petroquímicos básicos (los ex presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas cumplieron de manera estricta con esa condición por medio de una estrategia elaborada por el BM para ‘reclasificar’ los petroquímicos básicos colocándolos en la lista de ‘secundarios’). Además, el BM exigió –y logró– la flexibilización de la política de precios sobre petroquímicos básicos” (Saxe Fernández y Delgado, 2004:25-26).
2. Permitir al sector privado la importación de petroquímicos básicos y promover incentivos fiscales para que aprovecharan más dicho negocio” (Saxe Fernández y Delgado, 2004:26).

El esquema privatizador en América Latina se ve impulsado por el proceso de “desfinanciamiento”. Con frecuencia, los medios de comunicación aluden a que las industrias petroleras estatales no pueden aprovechar las ventajas de coyunturas favorables, pues no son competitivas a causa de la falta de inversión, o a que el Estado no puede asumir sin incumplimiento los compromisos macroeconómicos de reducción del déficit. Ante esta situación, la alternativa de privatizar se presenta como viable para financiar con capitales privados el proceso de modernización de esa industria. La propaganda dirigida a criticar la presencia estatal en el sector se ha redoblado en la coyuntura actual de precios altos de los hidrocarburos, pues se argumenta que la industria petrolera en esos países no aprovecha los beneficios de la situación.

De manera explícita, en sus recomendaciones del informe de mayo de 2001, el *National Energy Policy Development Group* de los Estados Unidos plantea utilizar los acuerdos comerciales para promover reglas y procedimientos transparentes a fin de nivelar el campo de juego a favor de las firmas estadounidenses y fomentar fuentes confiables de abastecimiento dentro de la región. Para alcanzar estos objetivos, recomienda concluir las negociaciones de un Tratado Bilateral de Inversiones con Brasil y Venezuela (NEPDG, 2001:8-19).

Los acuerdos de libre comercio en su nuevo formato constituyen un eficiente vehículo para promover la desregulación y la privatización del sector. En un recurso como el petróleo, el capital no parece contentarse con obtener el monopolio de la explotación; discute el monopolio de la propiedad por razones de certidumbre y para evitar pagar las concesiones de explotación sujetas a imposiciones fiscales, que constituyen un gasto más para las corporaciones. (Ver tabla 5). El interés de las corporaciones de los Estados Unidos en la privatización del petróleo se sustenta además en un criterio de costos. Los más bajos de la industria petrolera son los reportados por los países de la OPEP, principalmente los del Golfo Pérsico y Venezuela. Los costos de Arabia Saudita, Irak y Kuwait están aproximadamente entre 1,5 y 2,0 dólares el barril –al igual que los de Petróleos de Venezuela SA–, frente a los de los Estados Unidos, que están en 3,05 dólares el barril (CEPAL, 2002:142).

Las exportaciones de las empresas estatales petroleras latinoamericanas alcanzaron los 48 mil millones de dólares en el año 2000, lo que representa el 14% del total de exportaciones de bienes de la región en ese año (CEPAL, 2002:156). Esta contribución en divisas resulta muy significativa para las economías de estos países, tanto desde el punto de vista de la balanza de pagos como del fiscal (CEPAL, 2002:153).

Con la diferencia entre los costos y el precio internacional se obtiene la renta petrolera. Su apropiación ha sido un factor decisivo para que muchos países en desarrollo, como Brasil, Colombia, México, Ecuador

y Venezuela, no hayan privatizado las empresas petroleras del Estado (CEPAL, 2002:142). Para las corporaciones transnacionales, la apropiación de la renta es también el motivo fundamental para presionar en favor de la privatización de las estatales latinoamericanas.

Tabla 5
Características de los regímenes fiscales del petróleo

País	Regalías	Tasa del impuesto a la renta	Impuesto sobre el retiro de dividendos (no residentes)	Incentivos a la inversión
Bolivia	18%	25%	12,5%	Sí
Chile	28%-45%	15%	35%	Sí
Colombia	5%-25%	35%	7%	No
Ecuador	12,5%-18,5%	25%	25%	
Guatemala	5%-20%	30%	No	Sí
Guyana	No	35%	10%	Sí
México	No	35%	7,7	Sí
Trinidad y Tobago	12,5%	50%		Sí
Venezuela	30%	50%	No	Sí

Fuente: CEPAL (2004a: 41).

Los costos totales incluyen la exploración, el desarrollo y la producción. La región con menores costos totales de oferta es Medio Oriente, donde éstos llegan a cuatro dólares por barril. En América Latina, los costos se sitúan entre 4 y 7 dólares, mientras que en los Estados Unidos es de 9,7 dólares el barril (CEPAL, 2002:142).

Los datos brindados explican el interés en la privatización latinoamericana y apuntan a las verdaderas causas de la escalada beligerante desatada en Medio Oriente.

Esta proyección política encaminada a la privatización del petróleo refleja tres cuestiones medulares. En primer lugar, *la actual estrategia de acumulación del capital convierte la propiedad privada capitalista transnacional (con base nacional) en forma dominante y soporte de la toma de decisiones transfronterizas de carácter económico y político. Ello supone la expropiación de otras formas de propiedad, incluida la capitalista o la de asociación con ellas.* Las naciones devienen así sujeto de expropiación, en tanto se trate de recursos estratégicos ubicados en su territorio, aunque la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas los refrenda como propiedad de la nación.

Tabla 6
Renta petrolera

País	Costo producción	Precios promedio		Renta diferencial (1)		Producción (2)		Renta petrolera = (1)*(2)	
		Dólares por barril				Millones de barriles		Millones de USD	
		1998	2000	1998	2000	1998	2000	1998	2000
Argentina	2,6	10,0	24,0	7,4	21,4	309	281	2.288	6.012
Colombia	3,2	12,5	28,6	9,3	25,4	270	251	2.521	6.012
Ecuador	2,5	9,2	24,9	6,6	22,4	137	146	906	3.276
México	2,0	8,6	22,1	6,6	20,1	1.121	1.120	7.352	22.466
Venezuela	1,5	9,9	22,0	8,4	20,5	1.197	1.105	10.099	22.657

Fuente: CEPAL (2001:154).

En segundo término, *cada estrategia de acumulación requiere formas de propiedad adecuadas para su realización*. Por lo tanto, son temas que no pueden eludirse. A ello se debe agregar que también la estrategia de acumulación tiene que estar respaldada por formas precisas de regulación.

El acceso garantizado a recursos estratégicos es un elemento clave en la preservación y consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos, y la competencia de rivales extra-hemisféricos por estos recursos se erige en desafío. La incursión china en la región como demandante de recursos energéticos y minerales³ puede constituir un acelerador de acuerdos comerciales o de Tratados Bilaterales de Inversión.

Pero los retos al abastecimiento petrolero de los Estados Unidos no provienen únicamente de la competencia por el crudo con otras potencias como China. La implementación de políticas de desarrollo e industrialización en los países latinoamericanos también podría percibirse como una amenaza a la seguridad energética estadounidense. Esta filosofía ya estaba inscripta en el “Informe Kissinger”, al que se hizo referencia. Del mismo modo, las iniciativas latinoamericanas en materia de integración energética que impliquen un control regional de los hidrocarburos podrían chocar con los intereses de los Estados Unidos en cualquier momento.

AGUA: DE BIEN COMÚN A RECURSO ESTRATÉGICO

Como es lógico, el agua es estratégica en cualquier circunstancia debido a su insoluble relación con la vida. Sin embargo, su conversión

³ El 70% de las importaciones chinas de petróleo provienen del Medio Oriente. La guerra de Irak pone en riesgo esa fuente.

en recurso estratégico no está relacionada directamente con factores de carácter natural, sino con aquéllos de carácter socioeconómico.

La escasez de agua, al igual que de petróleo, tanto en cantidad como en calidad, hace de este recurso una suerte de manzana de la discordia. La consumación del agua como “bien económico” se realiza a través de la privatización. De hecho, este proceso se lleva a cabo de manera acelerada desde los años noventa, especialmente en lo relativo a los servicios de distribución. Lo peculiar de la cruzada más reciente por la privatización es la inclusión de las cuencas hidrográficas en ese proceso. Ello se relaciona con la cuestión de la brecha previsible entre la oferta y la demanda para el año 2025, y también con los requerimientos de agua que cumplan con determinados parámetros de calidad para industrias como la electrónica y de instrumentos de precisión.

LA CRISIS QUE SE AVECINA

Aunque el agua es el recurso más abundante en el planeta, pues cubre el 70% de la superficie de la tierra, el 97,5% es salada. De la porción restante, el 2,24% es agua dulce congelada en casquetes polares y glaciares o se trata de aguas subterráneas profundas. Sólo el 0,26% del agua dulce se encuentra en ríos, lagos y en acuíferos a poca profundidad del suelo y es fácilmente accesible para el consumo.

En el mundo se dispone de 14 mil millones de m³ de agua (equivalentes a 14 mil kilómetros cúbicos), lo que da un promedio por persona de 7.400 m³ por año. Para 2025, se calcula que la disponibilidad *per cápita* se haya reducido a 5.100 m³.

A la demanda creciente, se añade el deterioro de estos recursos debido a la contaminación y a los 2 millones de toneladas de desechos (residuos industriales y químicos, vertidos humanos y desechos agrícolas, fertilizantes, pesticidas y residuos de pesticidas) que son arrojados diariamente al agua. El estimado de aguas residuales vertidas es de 1.500 km³ (UNESCO, 2003).

Entre 1995 y 2025, el consumo de agua para uso doméstico, de industria y ganadería –excluyendo la actividad de riego, que gasta el 70% del total del consumo (UNESCO, 2003)– crecerá en un 62% (Rosegrant et al., 2002). Solamente el consumo *per cápita* de agua para uso doméstico debe crecer en un 71%, cuyo 90% tendrá lugar en países subdesarrollados (Rosegrant et al., 2002). Esto se explica por la dinámica del crecimiento demográfico, cuyos mayores incrementos se deben producir en esos países.

Se calcula que a mediados de este siglo, 7 mil millones de personas en sesenta países sufrirán escasez de agua. Otros problemas asociados con la distribución de este recurso se reflejan en los 1.100 millones de

personas que carecen de instalaciones para abastecerse y en los 2.400 millones que no tienen acceso a sistemas de saneamiento.

Durante el siglo XX, el uso no sustentable de este recurso determinó la pérdida del 50% de los humedales en drenaje para la agricultura.

Teniendo en cuenta que la principal fuente de alimentos es la agricultura y el nivel de consumo de agua en esa rama es muy alto, la incidencia de la utilización irracional del agua no puede subestimarse. El riego consume el 70% del insumo total de agua. De noventa y tres países estudiados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), diez utilizan un 40% del agua consumida para ese fin (UNESCO, 2003). A pesar de que la utilización de aguas más profundas para el regadío es la práctica más frecuente, la extracción excesiva provoca impactos muy negativos, ya que se extrae a velocidades superiores a las de la recarga.

En el año 2003, 1.100 millones de personas carecían de las instalaciones necesarias para la obtención del agua y 2.400 millones de sistemas de saneamiento. Esto significa que las demandas de distribución crecerán en estos países. Si bien es cierto que la ampliación de las redes de suministro se perfila como una fuente de ganancias para el capital, en relación con este servicio no operan las mismas consideraciones sociales que con otros.

Tabla 7
Recursos mundiales de agua por región (%)

Región	% recursos mundiales de agua
Norteamérica	15,0
Centroamérica y Caribe	1,8
Sudamérica	28,3
Europa Central y Occidental	5,0
Europa del Este	10,2
África	9,0
Cercano Oriente	1,1
Asia Central	0,6
Sudeste y Este de Asia	26,6
Oceanía	2,1

Fuente: FAO (2003).

Por otro lado, la distribución de las reservas de agua determina regiones cuya situación es crítica; otras que disponen de cantidades superiores al promedio y otras que, sin llegar al llamado “estrés hídrico”, muestran niveles de consumo y de contaminación de fuentes que los hacen demandantes del bien.

Los datos de la tabla muestran la región sudamericana como la de mayor concentración de recursos mundiales de agua. Esto la posiciona como centro de interés, tanto de las empresas transnacionales como del gobierno de los Estados Unidos, para controlar una fuente de abasto segura que permita la satisfacción de sus demandas más perentorias y también para producir gradualmente un saneamiento y recuperación de las fuentes propias. América del Norte, en comparación con otros países y regiones del mundo, no padece una situación grave. No obstante, el suministro de agua de los Estados Unidos está afectado por la desigual distribución territorial del recurso hídrico, por la contaminación y por el hecho de que el 95% de su agua potable es subterránea. En ese país, las mayores reservas se localizan en la costa este, mientras que la oeste es árida, factor natural que agudiza los efectos de la sobreexplotación y la contaminación.

Los investigadores Elsa Bruzzone, del Centro de Militares para la Democracia Argentina (CEMIDA) y Gian Carlo Delgado, de la Universidad Nacional de México (UNAM), precisan el creciente deterioro de las reservas de agua en los Estados Unidos, donde el 40% de los lagos y ríos se encuentra muy contaminado. El acuífero Ogallala, uno de los más importantes del país, se ha reducido hasta 30 m en algunas zonas, a causa de la sobreexplotación y la contaminación. El consumo del 50% de la población depende de aguas subterráneas y éstas son extraídas a mayor ritmo que el sistema de recarga natural, produciendo una disminución del nivel de aguas. Una consecuencia ya evidente de estos procesos es la compactación del sedimento del manto acuífero, con lo que se reduce de manera irreversible la capacidad de almacenamiento. El déficit de agua subterránea se calcula en 13.600 millones de m³ (1 m³ equivale a 1.000 litros). La severidad de esta situación ya se siente en Kansas, y se calcula que en diez o veinte años la escasez de agua se haría notoria incluso en territorios lluviosos como los de Seattle y Washington. En El Paso, Texas, se prevé el agotamiento de todas las fuentes de agua para el año 2030 (Bruzzone, 2004a y Delgado, 2005).

En las periódicas estrategias de seguridad nacional de los Estados Unidos se aprecia una creciente presencia de la cuestión de garantizar los recursos críticos internamente. Si bien ese país tiene disponibilidad de reservas de agua en los Grandes Lagos, éstas no son suficientes para garantizar, sin daño permanente de la cuenca, el abastecimiento de la costa oeste, bastante desprovista de ese recurso –además de que esa in-

mensa reserva, como señala Elsa Bruzzone (2004a), presenta niveles de contaminación no deseables-. Frente a esta situación, los Estados Unidos buscan, a través de diversos mecanismos, el trasvase de agua, incluso subterráneo, desde otras regiones. Canadá, Centroamérica y Sudamérica serían ideales para esta pretensión, especialmente Sudamérica, que cuenta con una de las cuencas más codiciadas: el Acuífero del Guaraní.

En Canadá, el proyecto para concretar el desvío de aguas hacia los Estados Unidos está programado para realizarse con la *North American Water and Power Alliance* (NAWAPA). El objetivo es desviar agua fresca del oeste montañoso de Canadá y Alaska, donde es abundante, mediante acueductos, túneles y estaciones de bombeo, hacia el oeste de los Estados Unidos. Esta agua se almacenaría en un embalse de 308 km de largo, con una capacidad de almacenaje de 3.500 km³ en las montañas Rocallosas (Ruíz, 2004).

En Centroamérica y Sudamérica, el saqueo tiene su cobertura formal adicional al TLC con el Plan Puebla Panamá (PPP) y con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIIRSA).

En los debates del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos (TLCEU-CA-RD, o CAF-TA-DR, por sus siglas en inglés) se cuenta con informes de presión del gobierno estadounidense para privatizar la distribución de agua potable.

FORMAS DE PRIVATIZACIÓN

La ubicación de tales cuencas en territorios cuya posesión física no es viable políticamente pone en juego toda una serie de instrumentos jurídicos y económicos con resultados similares a los de la expropiación del recurso, en los cuales participan el Estado, las empresas transnacionales, empresas públicas extranjeras, el capital local, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Los cuatro primeros son los agentes o sujetos del proceso de privatización: entre ellos tiene lugar la transferencia de la propiedad y/o de la gestión, y los dos últimos son intermediarios temporales del proceso.

La gestión del agua como recurso económico se remonta al establecimiento de las redes de abasto de agua, que generalmente eran públicas, pero que a partir de los años noventa fueron objeto de privatización.

El proceso de privatización de servicios como la distribución de agua, electricidad y gas fue más gradual y tardío en relación con otros sectores como el de la industria, en atención a la naturaleza del servicio, a su consideración como estratégicos y a los costos políticos y sociales, lo que les confiere una sensibilidad especial.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) identifica distintas formas bajo las que tienen lugar los procesos de privatización.

Aunque éstas se refieren fundamentalmente a los servicios, no son aplicables sólo a ellos. El informe "La gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (agua, gas, electricidad)" de 1999 recoge formas que van desde una retirada mínima a una retirada total del Estado. Frecuentemente, la privatización es precedida por procesos de reestructuración, cuyo objetivo es hacer a las empresas involucradas más atractivas a los ojos de los inversionistas (sean compradores u operadores). En el caso de la reestructuración, el Estado conserva la propiedad y explotación del servicio, pero pone en práctica modificaciones de estructura, organización del trabajo y estrategia de recursos humanos adaptados a los modelos de gestión de la empresa privada. En el caso de retiro mínimo del Estado, el proceso tiene lugar mediante la transformación de las empresas públicas en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades; también se caracterizan por la descentralización a nivel provincial y local. Otros sistemas incorporan la contratación externa de todas o algunas actividades, en las que el gobierno conserva atribuciones en la gestión de la empresa, mientras los contratos y concesiones confieren a los promotores privados la total responsabilidad de la gestión y la inversión. Una forma extendida es la privatización del financiamiento mediante el sistema de construcción-propiedad-operación-transparencia (CPOT) y construcción-propiedad-operación (CPO), (OIT, 1999).

La reestructuración de empresas estatales tiene lugar bajo la forma de sociedad por acciones, encargo de comercialización, la desmonopolización o la desagregación (OIT, 1999).

En los casos de transferencia parcial o total de la propiedad, mediante la venta parcial o total de acciones al sector privado doméstico o a empresas internacionales públicas⁴, la transferencia tiene lugar bajo las siguientes formas: la restitución (por reprivatización o indemnización); las subastas; o la enajenación (venta privada o comercial, oferta pública de acciones en la bolsa, liquidación o quiebra, compra de acciones de una empresa por parte de ejecutivos o trabajadores de la misma y distribución gratuita o a bajo costo de títulos de propiedad), (OIT, 1999).

La transferencia de la gestión se produce a través de la contratación externa (contratos de servicios, de gestión y arrendamiento); de la asociación pública y privada (empresas mixtas, acuerdos de construcción-operación-transferencia, inversiones conjuntas y cooperación entre entidades públicas y privadas); o las garantías o incentivos estatales (OIT, 1999).

4 Es interesante que en el proceso de transferencia de la propiedad estatal de los países latinoamericanos hacia otras entidades, el sector público europeo tuvo una participación relevante, especialmente en el Cono Sur.

Otra forma de retracción del Estado de la gestión de los bienes públicos en favor del capital privado nacional o extranjero y del capital público extranjero es la delegación de responsabilidades (exigencias públicas legales o reglamentarias, instalaciones y servicios comerciales, prestaciones o financiación a cargo de promotores inmobiliarios e inversiones del sector privado), (OIT, 1999).

La experiencia de estos procesos arroja que los mismos no tienen iguales resultados en todas partes, lo que explica la retirada de algunas transnacionales de los servicios de distribución de agua en América Latina.

La privatización de los servicios de distribución de agua ha sido la que menos ha avanzado y la que mayor resistencia ha cosechado.

En América Latina, la mayor parte de los textos constitucionales definen los servicios de suministro de agua, electricidad y gas como servicios públicos que deben ser prestados por el Estado o los concesionarios (OIT, 1999).

En Brasil, el agua es reconocida como recurso natural limitado con valor económico y bien público. La Ley Federal 9.433 establece además que, en situaciones de escasez, el uso prioritario de los recursos hídricos es el consumo humano y el abrevadero de animales, que la cuenca hidrográfica es la unidad territorial para implementar la Política Nacional de Recursos Hídricos y la actuación del Sistema Nacional de Administración de Recursos Hídricos, con lo que queda clara la potestad nacional sobre las cuencas. En cuanto a la gestión de carácter técnico, establece procurar el uso múltiple de las aguas, en tanto reconoce la posibilidad de la descentralización de la gestión, pero con participación del poder público, los usuarios y las comunidades.

En el Programa Nacional Hídrico de México se plantea la explotación del agua en condiciones de sustentabilidad. Se reconoce el agua como recurso estratégico y de seguridad nacional, se señala la administración de la cuenca hidrológica como la unidad básica del proceso, y que las decisiones deben ser tomadas con la participación de los usuarios al nivel local.

En la Argentina, se reconoce el agua como bien de uso público y el derecho del Estado a las reservas.

Los textos constitucionales y las legislaciones han sido interpretados, no obstante, flexible o discrecionalmente o, incluso, sencillamente reformulados. Los teóricamente reconocidos como documentos rectores no siempre han actuado como tales frente a la avalancha privatizadora, verdadero eje en torno del que han girado los procesos económicos de la reforma para satisfacer las exigencias de los organismos financieros internacionales que han utilizado el

mecanismo de la deuda para la apropiación de los activos económicos y naturales –función que bajo otro esquema también cumplen el ALCA y los TLC–.

En esa lógica, se desarrolla la tendencia a la transferencia de la gestión de los recursos hídricos hacia la gestión privada. El usufructo privado se ha consolidado mediante concesiones parciales o totales a empresas transnacionales (ETN) como Monsanto, Wells, Bechtel co., Suez, Vivendi, Aguas de Valencia, Unión FENOSA ACEX, Thames Water, etc. (Delgado, 2002). No sólo las ETN directamente relacionadas con la gestión del recurso, conocidas como los “Barones del Agua” están interesadas en el proceso de privatización; otras, como General Motors, Ford e Intel, buscan hacerse de tierras ricas en ese recurso (Delgado, 2002). Intel escogió Costa Rica para su inversión en microelectrónica, no sólo por la seguridad y calificación de la fuerza de trabajo, sino porque tenía acceso a aguas subterráneas profundas y desionizadas, necesarias para la producción de microchips.

PRIVATIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL AGUA. RESULTADOS INDESEADOS

La República Argentina fue el país donde la privatización del agua tuvo mayor alcance y donde posteriormente ha tenido mayores problemas, lo que determinó el retiro gradual de algunas transnacionales. Pero en la mayor parte de los países el tema se plantea con una gran resistencia social. El caso emblemático fue el de la población de Cochabamba, Bolivia, en el año 2000, cuando la movilización popular exigió la modificación de la ley de privatización del agua potable y alcantarillado sanitario (ley 2.029), por una parte, y la ruptura del contrato que meses atrás se había firmado con el consorcio Aguas del Tunari para la privatización de la empresa municipal de agua potable de la tercera ciudad boliviana, por la otra.

Ambas medidas se tomaban para satisfacer las exigencias de la renegociación de la deuda externa con el Banco Mundial, el FMI y el BID, según estipulaba el plan de ajuste estructural reforzado de 1998 (Solón, 2003:9).

Como resultado de estas dos medidas, cada familia debía pagar la cuarta parte de sus ingresos por agua y, adicionalmente, los sistemas y redes de agua y alcantarillado construidos con el esfuerzo de cooperativas y asociaciones de vecinos de barrios pobres debían pasar, junto con las fuentes de agua y los sistemas de riego, a manos de la transnacional que se aseguraba ganancias del 16% anual. (Olivera, 2004).

Cuando se anunció la sustitución de la ley 2.029 y la ruptura del contrato con Aguas del Tunari como resultado de la movilización, se pensó que ése era el desenlace del proceso, pero no fue así. La empresa estadounidense *Bechtel Corporation*, principal accionista de Aguas

del Tunari, presentó una demanda pidiendo una indemnización de 25 millones de dólares contra el Estado boliviano. Tal cantidad resultaba irrisoria, porque la compañía sólo había tenido siete meses de operaciones en el país y no había realizado ninguna inversión visible: un cálculo generoso arrojaría medio millón de dólares invertidos. La gerencia de la empresa municipalizada aclaró que todas las inversiones realizadas por Aguas del Tunari habían sido financiadas por la empresa municipal, que factura mensualmente 700 mil dólares (Solón, 2003).

A pesar de todo ello, la demanda no fue interpuesta ante el Estado boliviano, sino ante el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones (CIADI). Esto es un derecho que se reconoce a los inversionistas en los actuales TLC y en los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). Los 25 millones de indemnización exigidos por la *Bechtel Co.* no se cuentan por lo que invirtió, sino por lo que dejó de ganar, según el concepto de expropiación indirecta o efectos similares a la nacionalización reivindicados por los TLC.

En la Argentina, la privatización del sistema de agua y saneamiento ambiental trajo como consecuencia que entre mayo de 1993 y enero de 2002 la tarifa del servicio se incrementara en un 88%, cuando el marco regulatorio del proceso de privatización establecía que las tarifas no podrían incrementarse por un período de diez años (Schorr, 2004:81). Por su parte, Aguas Argentinas SA (AASA) –en cuya composición accionaria participan *Suez Lyonnaise des Eaux* con el 39,9%; Sociedad General de Aguas de Barcelona con el 25%; Banco de Galicia y Buenos Aires con el 8,3%; Vivendi con el 7,6%; Corporación Financiera Internacional⁵ con el 5%; *Anglian Water Plc.* con el 4,2%; y Programa de Propiedad Participada con el 10%– obtuvo una tasa de beneficio del 13% sobre la facturación, muy por encima de la tasa media de beneficio del conjunto de las doscientas mayores empresas argentinas, que fue del 3,5% (Schorr, 2004:82).

Por lo demás, la empresa no cumplió con lo establecido en el proceso de privatización, que implicaba la ampliación del servicio y las garantías de calidad⁶. Frente al compromiso de alcanzar una cobertura del servicio de agua del 88%, éste sólo llegó al 79%, mientras que en el de cloacas el compromiso de cobertura del 74% alcanzó sólo un 63%. Por estos incumplimientos se le impusieron a AASA varias multas de las que sólo pagó el 42% (Schorr, 2004:83).

5 La participación accionaria de la Corporación Financiera Internacional, dependiente del Banco Mundial, se produce como resultado de una capitalización de un préstamo otorgado a AASA (Schorr, 2004:81).

6 Entrevista realizada a Carlos María Vilas, director de ETOSS, en noviembre de 2005.

Como puede apreciarse, la anunciada elevación de la calidad de los servicios asociada a la privatización no llegó a la ciudad de Buenos Aires. Esta situación es aun más crítica en el Gran Buenos Aires, donde la contaminación de las aguas compromete la salud de los habitantes.

Las transnacionales del agua en la región latinoamericana han tropezado con el conflicto entre los restos de la capacidad de regulación que mantienen los Estados y su afán desmedido de lucro, pues la regulación de las tarifas de los servicios constituye un obstáculo para su realización económica. Ante el descontento manifiesto de las poblaciones donde las transnacionales operan, y la intervención del Estado para gestionar una parte de estos procesos con vistas a reducir las probabilidades de que la insatisfacción de sus electores se convierta en un problema, la decisión de algunas empresas ha sido retirarse del servicio de distribución, proceso que ya está en marcha en países como la Argentina.

La privatización del agua tiene diferentes dimensiones y la más agresiva de todas ellas es la expropiación real, aunque no formal, del recurso natural en las propias cuencas hidrográficas. Se ha hecho referencia, anteriormente, al interés existente en el Acuífero Guaraní.

EL ACUÍFERO GUARANÍ, ¿PRIVATIZACIÓN SILENCIOSA?

Hasta el momento, el Acuífero Guaraní es considerado –dado que no se conocen exactamente sus límites en el sur y el oeste– el tercero más grande del mundo, con una superficie estimada de 1 millón 994 mil km², de los cuales 839 mil corresponden a Brasil; 226 mil a la Argentina; 71 mil setecientos a Paraguay; y 59 mil a Uruguay. Es decir que se trata de un recurso compartido por los miembros del Mercosur (Bruzzone, 2004b:60).

Su volumen se estima en 55 mil km³, y cada km³ equivale a un billón de litros de agua. Se le atribuye uno de los mejores sistemas de recarga natural, estimada entre 160 y 250 km³ por año. Una explotación racional de 80 km³ anuales permitiría brindar trescientos litros de agua diarios a 360 millones de personas durante un año (Bruzzone, 2004b:60). El área de recarga y descarga más importante del acuífero se ubica en la Triple Frontera (entre Brasil, la Argentina y Paraguay).

Según informes parcialmente divulgados, después de los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001, la Triple Frontera era una de las zonas que podrían haber sido objeto de intervención militar estadounidense bajo el pretexto de combatir las “células dormidas” de grupos terroristas supuestamente concentrados en la zona. Sin embargo, el objetivo real habría sido el control sobre el Sistema Acuífero Guaraní (SAG).

Ana Esther Ceceña señala:

Desde septiembre de 2001, los mandos militares de los Estados Unidos están interesados en tener posiciones seguras y permisivas en esa

zona que, además de su riqueza natural, es vista como una cuña para desactivar cualquier proyecto entre la Argentina y Brasil que prescindiera de la mediación de los Estados Unidos o de sus políticas continentales impulsadas por los organismos regionales y, particularmente, que vaya de contramano de la propuesta del ALCA (Ceceña et al., 2005:11).

Como se mencionó en el inicio de esta sección, el SAG ha sido insuficientemente estudiado, por lo que no se conocen exactamente sus potencialidades. No obstante, se ha revelado que sus aguas son de excelente calidad para el consumo humano, industrial, hidrotermal y para el riego, y que la relación costo-beneficio de su uso es muy favorable debido a que sus aguas no requieren grandes tratamientos.

Hasta el año 1997, las investigaciones sobre el acuífero fueron desarrolladas por universidades brasileñas, argentinas y uruguayas –el estudio realizado tuvo un costo de 26 millones 760 mil dólares (Bruzzone, 2004b:61)–, pero a partir de ese momento y por decisión de los gobiernos, la investigación pasó a formar parte de un proceso financiado por el Banco Mundial. En la segunda fase del proyecto se prevén inversiones para proteger las áreas de recarga y, en el financiamiento de muchos de los estudios, participan las empresas transnacionales. Además, el núcleo del proyecto lo constituye el Marco de Gestión para el SAG.

Estos proyectos revisten un gran interés para las corporaciones, y las acciones programadas van desde la investigación hasta proyectos piloto. El proyecto de gestión del acuífero consta de siete componentes, cuyo objetivo declarado es dotarlo de una base científica, técnica, social, legal, institucional, financiera y económica. Ellos son: expansión y consolidación de la base de conocimiento científico y técnico existente acerca del SAG; desarrollo e instrumentación conjunta de un marco de gestión; participación pública, educación y comunicación; seguimiento, evaluación y difusión de los resultados del proyecto; desarrollo de medidas para la gestión y mitigación en “áreas críticas”; desarrollo de su potencial de energía geotérmica; y coordinación y administración del proyecto. Los componentes relacionados con la investigación de las potencialidades del SAG y con su gestión revisten especial importancia, ya que bajo supuestos argumentos técnicos y legales se abre el camino hacia la transnacionalización extrarregional de la gestión y la explotación de este recurso estratégico.

El contenido de los siete componentes es abarcador y contempla, entre otras cosas, definir la geometría del acuífero, sus límites, su hidrodinámica y vulnerabilidad; instrumentar una red de monitoreo que permita la obtención de datos de al menos el 5% de pozos del SAG y montar un sistema de información que organice y haga disponible toda la información existente; llevar adelante iniciativas favorecedo-

ras del intercambio de experiencias y adquisición de conocimientos de gestión; organizar las acciones a seguir con vistas a la gestión sustentable y coordinada a través del Programa Estratégico de Acciones, que considerará los conflictos potenciales; y evaluar el potencial geotermal del SAG en términos científicos, técnicos, económicos, financieros y ambientales (Secretaría General del Acuífero, 2005).

Adicionalmente, está prevista la ejecución de proyectos piloto en las localizaciones y contenidos que se detallan a continuación:

(a) Riberão Preto (Brasil): la fuente de abastecimiento del agua de esta ciudad es el SAG, por lo que el proyecto representa una experiencia precisa de gestión del recurso; (b) Itapúa (Paraguay): es una zona de explotación agrícola donde se desea conocer la interacción del suelo con el acuífero; (c) los transfronterizos Concordia (República Argentina) y Salto (Uruguay): es una zona de gran desarrollo turístico con potencial conflicto por la explotación de aguas termales; (d) Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil): es un área de recarga del SAG, donde el acuífero se encuentra a escasa profundidad y la concentración de actividades representa una amenaza de contaminación del recurso (Secretaría General del Acuífero, 2005).

Un alto porcentaje de los estudios es ejecutado por el Banco Mundial. Éste –unido al proyecto “Desarrollo de una Agenda de Investigación Multidisciplinaria en la Cuenca del Plata” de la *National Science Foundation* de los Estados Unidos para la Cuenca del Plata y financiada por Rockefeller, Ford, IBM, Kellogg, Kodak y Coca-Cola– ofrece, por una vía u otra, acceso a los resultados de las investigaciones al capital transnacional, muchas de las cuales fueron emprendidas con recursos públicos. El conocimiento de las características de este recurso es imprescindible para los estudios de factibilidad de las inversiones. Nótese que en los proyectos piloto a desarrollarse en el acuífero se cubre una amplia gama de temas, cuyos resultados son un primer paso para la realización de una inversión. Formalmente se señala que esos resultados serán para el beneficio de los cuatro países, pero se omite que las empresas transnacionales serán las principales beneficiarias.

Por petición del Banco Mundial, la Organización Internacional de la Energía Atómica realizó estudios isotópicos de las aguas del acuífero, determinando que son ricas en

deuterio, utilizado en la astronáutica y cohetes militares como combustible que forma parte de la mezcla de gases propulsores; de tritio, usado en los ensayos termonucleares a partir de 1952 y que a través de la lluvia penetra en la tierra y en los acuíferos; uranio; torio; y silicio, que se encuentra también en la tierra y cuyas propiedades similares a

las del titanio lo hacen apto para la industria espacial y aeronáutica. Ha comprometido fondos por 300 mil dólares para 2004 para el transporte y análisis en laboratorio de los isótopos de muestras de agua del Guaraní. Coca-Cola y Nestlé ya tienen plantas separadoras de estos elementos en la región. Como podemos observar, están preparando un futuro venturoso para el imperio (Bruzzone, 2004b:62).

Esta riqueza, cuya magnitud aún no puede ser aquilatada en toda su magnitud, explica la preparación de un ambiente propicio en la opinión pública mundial por parte de los Estados Unidos sobre la presencia de células de organizaciones terroristas, lo que en su lógica imperial justifica el despliegue militar tanto como una posible intervención en la zona.

En el Cono Sur también se concentra otra fuente de agua importante: los casquetes polares en el sur de la Argentina y Chile y en la región Antártica. El poder sobre esta reserva sudamericana le garantizaría a los Estados Unidos el control de los casquetes polares del hemisferio y una posición privilegiada en la manipulación del agua, pues obsérvese que una buena parte de los llamados “Barones del Agua” es europea, y ella tiene una posición competitiva en la distribución. Por estas vías, los Estados Unidos se abrogarían el control de las fuentes de abasto. De todas maneras, la significación de las aguas glaciares es a largo plazo, y la explotación del Acuífero Guaraní es una realidad económica inmediata.

El eslabón más permeable a una propuesta militar estadounidense en el Mercosur es Paraguay, y en ese país recayó la firma de los convenios suscritos con los Estados Unidos para autorizar la presencia de sus militares; la controvertida inmunidad para sus tropas; y la realización de ejercicios conjuntos desde ese territorio, actividad a la que ha sido reticente Brasil, que además mantiene activa su salvaguarda de la Amazonía ante el interés de los Estados Unidos para ocupar posiciones (Ceceña et al., 2005:23).

En abril de 2003, en el informe anual sobre el terrorismo mundial, el Departamento de Estado diagnosticó que no existían células ni bases terroristas en la Triple Frontera, lo que fue ratificado en febrero de 2004 (Bruzzone, 2004b:63). Sin embargo, el objetivo fundamental de los Estados Unidos se había cumplido. La denuncia de la existencia de grupos terroristas y las presiones de su gobierno para lograr la “cooperación” en la lucha antiterrorista llevaron a la firma del Acuerdo 3+1 (países de la Triple Frontera y los Estados Unidos). Mediante este documento se establece el patrullaje conjunto en el área del lago Itaipú y aguas adyacentes; el control migratorio informatizado; la creación de un centro de inteligencia en Foz do Iguazú; la aprobación de leyes antiterroristas y otros. A través de estos acuerdos, los Estados Unidos

logran una presencia física en el teatro de operaciones del acuífero y establecen allí los mecanismos de control.

Cuadro 2
Obligaciones de México y Estados Unidos en el Tratado de aguas de 1944

Obligaciones de México con los Estados Unidos (Río Bravo)	Obligaciones de los Estados Unidos con México (Río Colorado)
<p>“En casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir los 431.721,000 metros cúbicos (350.000 acres pies) anuales que se asignan a los Estados Unidos como aportación mínima de los citados afluentes mexicanos, en el inciso c) del párrafo B de este artículo, los faltantes que existieren al final del ciclo aludido de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.”</p>	<p>“En los casos de extraordinaria sequía o de serio accidente al sistema de irrigación de los Estados Unidos, que haga difícil a éstos entregar la cantidad garantizada de 1.850.234,000 metros cúbicos (1.500,000 acres pies), por año, el agua asignada a México, según inciso a) de este artículo, se reducirá en la misma proporción en que se reduzcan los consumos en los Estados Unidos.”</p>
<p>COMENTARIO 1: El agua que México deje de entregar se convierte en deuda. En cambio, los Estados Unidos son autorizados a reducir entregas en la misma proporción en que se reduzca el consumo en ese país, y no contrae deuda en el futuro.</p> <p>COMENTARIO 2: Lo que evidencian las cifras es que México recibe más agua de los Estados Unidos de la que entrega del Bravo a ese país. Sin embargo, la realidad es otra, pues por la ubicación geográfica de los ríos, los Estados Unidos pueden controlar estrictamente la cuota que dejan llegar a México. En la práctica, en cambio, los Estados Unidos hacen un uso muy superior a la cuota estipulada del Río Bravo, ya que disponen de la cuota más del 50% del caudal sin violar las normas jurídicas. Lo que no se ajusta a la verdad es la propaganda de que los Estados Unidos dan más agua de la que reciben de México.</p>	
<p>“Una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; tercera parte que no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de 431.721,000 metros cúbicos (350,000 acres pies) anuales. Los Estados Unidos no adquirirán ningún derecho por el uso de las aguas de los afluentes mencionados en este inciso en exceso de los citados 431.721 000 metros cúbicos (350.000 acres pies), salvo el derecho a usar de la tercera parte del escurrimiento que llegue al río Bravo (Grande) de dichos afluentes, aunque ella exceda del volumen aludido.”</p>	<p>“Las dos terceras partes del caudal que llegue a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y Salado y Arroyo de Las Vacas, en concordancia con lo establecido en el inciso c) del párrafo B de este artículo.”</p>
<p>COMENTARIO 3: Según esta formulación, parecería que México es beneficiado por recibir las dos terceras partes del caudal que llegue del Río Bravo. En realidad, los Estados Unidos no están entregando agua que les corresponda, porque los afluentes mencionados están ubicados en territorio mexicano. Además, a México se le establece un mínimo de agua a entregar.</p>	
<p>COMENTARIO 4: Un elemento que no se explicita en los textos del tratado es el hecho de que por la posición de los ríos, el agua que recibe México es de una calidad inferior, pues los Estados Unidos aprovechan las aguas del Colorado desde su nacimiento, mientras México se beneficia del último tramo del cauce que arrastra toda la contaminación. Ello ha motivado la salinización de los suelos mexicanos.</p>	

Fuente: Tratado de Aguas 1944 y comentarios de la autora. 1.

La privatización de los servicios del agua representa un interés prácticamente marginal frente al del acceso y control de las fuentes naturales de este recurso. De ello da cuenta el capital político, propagandístico y militar invertido en la obtención de una participación en el control del área donde se asienta el acuífero, amén de que esa subregión reviste una importancia vital en la geopolítica y geoeconomía estadounidenses, por ser depositaria de los mayores recursos de la biodiversidad del planeta, como se verá más adelante.

OTRA DEUDA: DE AGUA

Los antecedentes en la política estadounidense de apropiación ilegítima de aguas transfronterizas no son nuevos. Pueden encontrarse en el “Tratado sobre distribución de aguas internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América” del año 1944 donde, entre otras cosas, se revela la posibilidad de contraer una deuda.

Los tratados de agua son acuerdos internacionales para regular el uso y la gestión de recursos hidrográficos ubicados en fronteras y compartidos por dos o más países; son un instrumento jurídico internacional de amplio uso en el mundo. La particularidad de estos tratados no radica tanto en su existencia sino en su potencial conversión en instrumento de pillaje, como ocurre con el acuerdo entre México y los Estados Unidos.

A continuación, el cuadro muestra la comparación de algunos de los compromisos contraídos bajo el tratado por la parte mexicana y estadounidense, respectivamente. En la parte inferior de los artículos se brinda un comentario de la autora.

En estos acuerdos debe tenerse en cuenta la dificultad de establecer una equidad en la distribución de las aguas de recursos hídricos compartidos, pero existen nociones básicas determinadas por la geografía. No es la misma la calidad de agua que se dispone río arriba que río abajo, posición en la que México recibe las entregas de los Estados Unidos. Las exigencias del pago de la deuda acumulada de un quinquenio a otro en condiciones de sequía extraordinaria resultan inadmisibles, sobre todo cuando la capacidad de pago de agua de México está muy por debajo de la que podrían tener los Estados Unidos, ya que en México se localiza sólo el 6,14% del agua de América del Norte, mientras que los Estados Unidos disponen no sólo de los recursos hídricos propios, sino de una parte de los localizados en Canadá, Alaska y Groenlandia.

Durante la década del noventa, México no pudo cumplir totalmente con la entrega de agua en las cantidades establecidas por el Tratado a causa de la sequía⁷. Durante el gobierno de Vicente Fox, las

7 Con anterioridad a esta fecha, México sólo había incumplido sus entregas de agua en la década del cincuenta, durante un ciclo de cinco años.

cantidades corrientes se cumplieron, pero no ha sido posible cancelar la deuda, ascendente a 1 millón 350 mil acres pies de agua. Esta situación ha llevado a negociaciones entre el gobierno mexicano y el Departamento de Estado de los Estados Unidos para convenir los términos de su cancelación.

Las autoridades mexicanas han planteado que aunque el país quisiera no podría cumplir con los pagos, puesto que no cuenta con una cantidad suficiente de agua como consecuencia de la prolongada sequía, causal de una reducción del 81% de los niveles de agua.

El desarrollo industrial y turístico de la costa oeste determina consumos de agua adicionales a los exigidos por la agricultura y la satisfacción de las necesidades de los pobladores. La relación entre las demandas de desarrollo y las condiciones físicas que apuntan al acelerado agotamiento del recurso hacen a esta región deficitaria e importadora.

La tendencia del escenario es al empeoramiento si no cambian las formas de explotación de los recursos en la franja fronteriza, lo que no parece una opción en el corto plazo. En este sentido, si no se revierte la situación provocada por la sequía, la deuda acumulada por México deberá crecer.

A propósito de la deuda, se ha comenzado a hablar de nuevos mecanismos para proceder al pago. Si no fuere posible pagar “agua con agua” podría pagarse “agua con dinero”, lo que significa la legitimación internacional de la mercantilización del recurso. La propuesta se atribuye a Arturo Durán, comisionado por la parte estadounidense de la Comisión Internacional de Límites y Agua (CILA), el organismo encargado del monitoreo del cumplimiento del Tratado de 1944. Durán planteó que propondría al gobierno de los Estados Unidos un cambio sustancial en la estrategia mediante la asignación de un valor en dólares a la deuda de agua mexicana y la realización de su pago con dinero efectivo (El Manantial, 2004).

Si este mecanismo fuese aprobado, significaría un vuelco en la forma de concebir la utilización de un recurso natural. El agua es un recurso peculiar en el imaginario latinoamericano, y se asume como un bien público que, ciertamente, ha tenido determinados niveles de mercantilización cuando se trata de aguas que incorporan un cierto procesamiento. No obstante, la distribución de agua en la mayor parte de los países latinoamericanos y del mundo (excepto en algunos europeos) era una potestad del Estado. El primer cambio radica en la cristalización de la tendencia a la capitalización de un bien público en su forma natural. Bajo los acuerdos comerciales en negociación entre los Estados Unidos y sus vecinos del hemisferio, las cláusulas de entrega de agua como compromiso mercantil se extienden, y con ello se consolida la figura de la deuda de agua.

La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (CILA) continúa buscando otros medios para hacer cumplir a México, y propone la posibilidad de trasvasar agua de otras presas del interior.

También en Canadá se ha producido un conflicto en torno del agua:

Cuando por razones de Estado, el gobierno canadiense suspendió la exportación de agua en gran tonelaje desde esa zona hacia la sedienta California, la compañía *Sun Belt Inc.* (de Santa Bárbara, Estados Unidos) demandó a Canadá amparada en una de las cláusulas del NAFTA (Glenza, 2004).

En un momento como el actual, cuando se evidencian señales claras de una tendencia a la privatización de los recursos y los servicios, los acuerdos comerciales del formato TLCAN, ALCA y TLC se convierten en un medio para sobreexplotar, por mecanismos cruzados, los recursos naturales sobre los cuales no se detenta la propiedad.

Ante la crisis de escasez de agua que se avecina para los Estados Unidos, los recursos para complementar el déficit tendrán que llegar, comenzando por Canadá y Centroamérica.

En ese contexto, la idea del trasvase de un país a otro ha dejado de parecer trasnochada, y al calor de la pretendida deuda mexicana y antes de que venza la fecha límite del pago, este país debería considerar la posibilidad de trasvasar agua desde su interior (Delgado, 2002). De acuerdo con este proyecto, se movería agua desde el centro de México hacia los Estados Unidos por la costa del Golfo de México a través de un acueducto subterráneo, a fin de evitar la evaporación (Delgado, 2004).

En el presente trabajo se han destacado los instrumentos desplegados por el gran capital para apropiarse de las fuentes de abasto de agua. Quedaría pendiente para otra investigación el análisis de la importancia económica creciente del mercado de agua embotellada como uno de los mercados de más rápido crecimiento en el mundo. Coca-Cola y Pepsi-cola se ubican entre las corporaciones que han mostrado mayor interés en el mercado. Dada su presencia, conocimiento y posicionamiento en América Latina, ello les permitiría la ampliación de sus tradicionales mercados de refrescos gaseados a los del agua embotellada.

Lógicamente, el crecimiento del mercado del agua embotellada –por mencionar sólo uno– estimula mayores ritmos de extracción de los acuíferos, lo que agudizará el círculo de no sustentabilidad de los actuales modelos de explotación.

La conversión del agua en objeto de deuda es el primer paso del mecanismo. Un segundo momento es la conversión de la deuda de agua en deuda monetaria. Hasta ahora, el desarrollo de la cadena llega a ese eslabón de la transformación, pero teniendo en cuenta que el déficit de

este recurso no sólo es cuantitativo sino apreciable la intensa búsqueda del acceso a fuentes de agua de mejor calidad y no contaminadas, es posible pensar en mecanismos de conversión de deuda monetaria en deuda de agua, como procedimiento para acceder a un recurso escaso a través de un pasivo financiero, cuyo valor se ha recuperado previamente por la vía de los intereses de la deuda. Hipotéticamente, el desarrollo final de este mecanismo podría ser la venta del territorio donde está enclavado el recurso. Por supuesto, se trata de una situación extrema y políticamente poco viable, pero no debe olvidarse la experiencia histórica mexicana, ni la compra de Alaska a Rusia.

Los procesos de privatización del agua ponen de manifiesto la naturaleza ultramercantilista del modelo económico implantado con la reforma neoliberal, que pretende ser legitimado a través del derecho internacional con un tratamiento de exigencias selectivas, “a la medida” de los recursos en propiedad de la contraparte y a través del ALCA y los TLC.

Las áreas de negociación a través de las que se consuma la expropiación real, aunque no necesariamente exista la transferencia formal de la propiedad, son inversiones, servicios, propiedad intelectual, políticas de competencia y solución de controversias.

El control que garantizarían el ALCA y los TLC sobre este recurso se complementa con iniciativas de intervención como la de NAWAPA, con el PPP, la iniciativa regional andina-Plan Colombia, y con la presencia militar de los Estados Unidos en el área más importante de carga del Acuífero Guaraní.

BIODIVERSIDAD COMO RECURSO ESTRATÉGICO: DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL Y TLC

La biodiversidad constituye la base material para el desarrollo de un conjunto de industrias del mayor dinamismo en el comercio internacional que reportan unas de las mayores tasas de retorno, como la farmacéutica y la de cosméticos. También se relaciona con la producción de alimentos, la biotecnología, la genética, etcétera.

La biodiversidad y los recursos naturales son factores estratégicos para el desarrollo, lo que bajo políticas adecuadas podría convertirse en una oportunidad para el avance de los países latinoamericanos en los que se concentra una parte importante de la biodiversidad planetaria, especialmente en los andinos y en la zona de la Amazonia.

El desarrollo científico y técnico bajo las condiciones del capitalismo contribuye a ampliar las esferas de explotación del capital, al convertir los bienes naturales en medios de producción y, por lo tanto, en medios productores de plusvalor. La rica biodiversidad latinoamericana deja de representar sólo la materialización del desarrollo acumulado de la naturaleza en su interacción con las comunidades del entorno, para

convertirse en una fuente de ganancias para el capital a partir del desarrollo científico, que permitió la identificación de nuevos elementos y estimuló la posibilidad de su aplicación en diversas áreas económicas. Sin embargo, la importancia de la biodiversidad no radica en su papel actual, sino en lo que resta conocer de ella, como se verá más adelante.

En el caso de los Estados Unidos, la reproducción en su condición de país hegemónico requiere adicionalmente un control sobre el acceso a los recursos de los que no son propietarios y una limitación del acceso a otros competidores. Es decir, pretenden lo que en términos prácticos constituye una suerte de monopolio de la explotación del recurso. Los TLC resultan absolutamente funcionales a este objetivo y neutralizan la vulnerabilidad derivada de la carencia.

La biodiversidad es un recurso asentado en territorios, común al petróleo y al agua, pero a diferencia de éstos, muestra un mayor grado de dispersión territorial y de variedades, cuyas potencialidades económicas están en proceso de ser descubiertas. Estas especificidades asociadas con la naturaleza misma del recurso determinan las formas, vías e instrumentación del proceso de apropiación por parte del capital extranjero. De ahí que una interpretación e implementación interesada de los derechos de propiedad intelectual constituya una vía idónea para la apropiación de los resultados de la explotación de los recursos de la biodiversidad.

En las condiciones del actual desarrollo científico y tecnológico, la biodiversidad se integra como un recurso estratégico por su naturaleza crítica para el desarrollo de ramas dinámicas como la farmacéutica, la agroquímica, la biotecnología, la minería, etcétera.

Resulta evidente que tanto el proyecto ALCA como los TLC consolidan y amplían los mecanismos de transferencia del Sur hacia el Norte, incorporando en un tratado internacional –cuyas cláusulas deben ser incluidas en las legislaciones nacionales– los instrumentos comerciales y financieros convencionales de transferencia. Estos acuerdos no se detienen en el afianzamiento de los instrumentos tradicionales, sino que los amplían y diversifican. En la diversificación de las fuentes de acumulación, la ampliación de los derechos de propiedad intelectual juega un papel relevante.

A continuación se desarrollan algunas reflexiones acerca de cómo, a través del ALCA y los TLC, se favorece el acceso privilegiado de las corporaciones a los recursos de la biodiversidad y se revela el papel de la mercantilización y privatización del conocimiento para el logro de ese propósito. Esto se debe a que las negociaciones sobre los derechos de propiedad intelectual y una interpretación *sui generis* de lo estipulado en el capítulo de inversiones de estos acuerdos dan soporte a un proceso de expropiación doble, mediante el que se privatiza el recurso y a la vez se apropia el conocimiento acumulado por las comunidades sobre los posibles usos de ese recurso.

BIODIVERSIDAD: FUENTE DE ACUMULACIÓN POTENCIAL

La biodiversidad, al igual que otros recursos naturales, está desigualmente distribuida en el planeta. En la localización de esta riqueza, los países subdesarrollados, y particularmente los latinoamericanos, están especialmente favorecidos.

Tabla 8
Posición de países de América Latina entre los diez más megadiversos

Biodiversidad	País	Posición dentro de los diez países megadiversos	Número aproximado de especies	Número de especies del país más diverso
Plantas con flores	Brasil	Primero	55.000	
	Colombia	Segundo	45.000	
	Perú, Venezuela	Octavo	20.000	
Anfibios	Brasil	Primero	516	
	Colombia	Segundo	407	
	Ecuador	Tercero	358	
	Perú	Séptimo	251	
	Venezuela	Décimo	197	
Mamíferos	Perú	Sexto	361	515 (Indonesia)
	Colombia	Séptimo	359	
Aves	Perú	Primero	1.701	
	Ecuador	Cuarto	1.447	
	Venezuela	Quinto	1.275	
	Bolivia	Sexto	1.250	
Reptiles	México	Primero	717	
	Colombia	Sexto	383	
	Ecuador	Séptimo	345	
	Perú	Octavo	297	
Mariposas	Perú	Primero	3.532	

Fuente: McNeely (1996). Construido con datos de CAF (2005:15).

De los ciento setenta países del mundo, sólo diecisiete se consideran megadiversos. La inclusión en este grupo responde a varios criterios. El principal es el endemismo de las especies (término utilizado para remitir a las especies que se dan exclusivamente en un hábitat determinado, atendiendo a las condiciones naturales de ese territorio), en particular el de plantas superiores. Además, se incluyen como criterios la diversidad de las especies (cantidad de especies en un país); la diversidad de niveles

superiores (endemismo de géneros taxonómicos superiores); la diversidad de ecosistemas –propio de los países que se extienden sobre dos regiones geográficas y con topografía muy variada, diferentes tipos de vegetación, tipos de ecosistemas, o países que tienen muchas islas con ecosistemas diversos resultantes de la interrelación entre sistemas marinos y terrestres–; etc. Una característica presente en casi todos los países megadiversos es la existencia de selvas tropicales, razón que explica la presencia de seis países latinoamericanos en el listado integrado por Brasil, Indonesia, Colombia, México, Australia, Madagascar, Filipinas, China, Perú, Ecuador, India, Papua Nueva Guinea, los Estados Unidos, África del Sur, Malasia, Venezuela y República Democrática del Congo.

En este sentido, los países de América del Sur tienen una posición privilegiada respecto de los demás países del mundo. Las primeras posiciones son compartidas con Australia e Indonesia, que ocupan el primer y cuarto lugar respectivamente, en anfibios; con China, que ocupa la tercera posición mundial en plantas vasculares; y con Indonesia y China en mamíferos.

LA BIODIVERSIDAD COMO RECURSO ECONÓMICO

Las potencialidades de la biodiversidad como recurso económico son relativamente nuevas, por lo que tiene tanto o más valor lo que está por conocerse que lo conocido. El gráfico 2 muestra el conocimiento humano sobre los diferentes elementos de la biodiversidad. Como puede apreciarse, hay especies cuya descripción no sobrepasa el 0,5% de su constitución, de manera que resta mucho por investigar para determinar sus usos potenciales. El aún limitado conocimiento sobre virus y bacterias permite avizorar la posibilidad de la producción de nuevos medicamentos y productos tanto como el mejoramiento de procesos tecnológicos a partir de la identificación de sus propiedades. Entre otras aplicaciones resultantes de su identificación, se cuenta el desarrollo de vacunas, perfilado como una de las vertientes priorizadas por algunas compañías farmacéuticas para el lanzamiento de nuevos productos, y la utilización de bacterias en el proceso de explotación de minerales, en la industria de bebidas y licores, en el desarrollo de enzimas que aceleren y mejoren la calidad de los procesos de fermentación y en la conservación de alimentos.

La riqueza que representa la biodiversidad es el resultado acumulado del desarrollo de estos órganos y organismos en las condiciones peculiares de un determinado entorno geográfico; sin embargo, recién ahora es susceptible de valorización. Los avances de la capitalización de la biodiversidad (entendiendo por aquella su utilización en función de la valorización del capital) están vinculados al progreso de las ciencias de la vida y de su capacidad de convertir lo que existe en la naturaleza en

productos comercializables. *Se trata de que el desarrollo de la ciencia abra paso a la posibilidad de convertir la riqueza natural en un activo del capital, y por lo tanto en una fuente de su acumulación y reproducción y de poder.* En el tercer tomo de *El Capital*, Marx hacía referencia a cómo la conversión de la fertilidad natural de la tierra en fertilidad económica dependía de la fase del desarrollo y de los avances científicos:

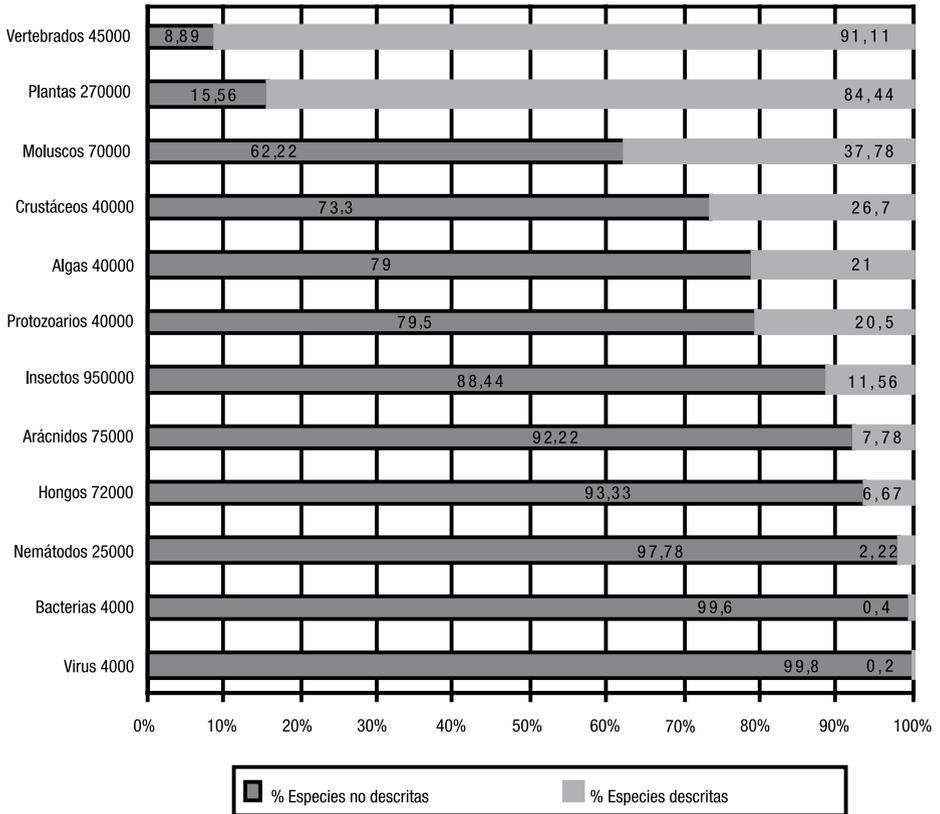
Partiendo de la misma fertilidad natural de las tierras, el grado en que ésta pueda hacerse disponible dependerá, pues, en parte del desarrollo químico y en parte del desarrollo mecánico de la agricultura. La fertilidad, aunque constituya una cualidad objetiva de la tierra, económicamente implica siempre una relación: dice siempre en relación al estado concreto de desarrollo químico y mecánico de la agricultura en un momento dado y varía, por lo tanto, a tono con él” (Marx, 1959:605-606). Más adelante señalaba que “por lo que se refiere a la fertilidad económica, el estado de productividad del trabajo [...] equivale aquí a la capacidad de la agricultura para explotar inmediatamente la fertilidad natural de la tierra –capacidad diferente según las diversas fases del desarrollo” (Marx, 1959:606).

El desconocimiento existente en la región sobre las posibilidades comerciales de la biodiversidad facilita el proceso de expropiación a través de las reglas que se proponen en los TLC. Perú posee el 20% de las plantas medicinales del mundo, pero durante 2002, sus exportaciones de productos medicinales naturales representaron sólo 5 millones de dólares, es decir el 0,03% de las exportaciones mundiales (Latin Pharma, 2003).

Las potencialidades económicas de la capitalización de la biodiversidad latinoamericana se erigen, en las actuales condiciones, en una ventaja comparativa de singular valor, identificada claramente por las ETN, lo que explica las sofisticadas fórmulas, aparentemente comerciales, mediante las que se proyecta su expropiación. Aquí debe interpretarse la expropiación como *la inhabilitación del derecho a la apropiación de los resultados económicos de la explotación de la biodiversidad por parte de las poblaciones y Estados donde está físicamente localizado el recurso.*

El desarrollo científico actual posibilita la capitalización de ese activo natural a través del desarrollo de nuevas industrias y productos. Los recursos genéticos de la flora, la fauna y otros microorganismos forman la base material para el avance de ramas clave del desarrollo científico y económico, por lo que mantener el control mediante la apropiación directa del recurso o mediante formas de gestión, cuyos resultados sean similares a los de la apropiación, constituye uno de los pilares de la hegemonía económica.

Gráfico 2
Conocimiento de las especies (en porcentaje)



Fuente: CAF (2005:13).

El cuadro 3 muestra el potencial económico de la biodiversidad en diferentes segmentos de mercado que las transnacionales esperan capitalizar si logran un acceso “barato” y en calidad de propietarios.

Las potenciales ganancias generadas por la explotación mercantil de la biodiversidad latinoamericana son motivo de preocupación para los segmentos del capital transnacional que compiten en esa área. *Las compañías farmacéuticas estadounidenses ven con suspicacia la presencia de sus rivales europeos en los mercados de la región, de manera que a través de los tratados de libre comercio, los Estados Unidos se proponen asegurar un acceso preferente a esos recursos. Para ello, el primer paso es garantizar que los acuerdos en materia de propiedad intelectual, erigidos hoy en un efectivo instrumento de disputa por los mercados,*

trasciendan lo estipulado en la OMC. El logro de ese objetivo es muy directo en la formulación de sus demandas.

Cuadro 3
Potencial económico de la biodiversidad

Área de producto y dimensión estimada del mercado global	Potencial de mercado	Cadenas de valor y oportunidades para actividades de valor agregado
Fármacos y vacunas: biofarmacéuticos y diagnóstico para la atención a la salud humana y animal US\$ 41.000 millones	Rápido crecimiento debido a nuevos enfoques de tecnología, que están transformando la industria biofarmacéutica, la ingeniería genética, genómica, proteómica, química combinatoria, nanotecnología y otros. Trayectoria bien desarrollada con mercados de capitales.	Grandes oportunidades en biomateriales para variados ámbitos de la industria. Existen oportunidades de investigación de enfermedades tropicales. Beneficios por medio de desarrollo de plataformas de tecnología, recursos humanos y otros. Biosimulación.
Medicina herbal, nutracéuticos y alimentos funcionales US\$ 20.000 millones	Crecimiento rápido, como lo indican las cifras de los Estados Unidos (5-10% anual). Tendencias demográficas favorables.	Procesamiento de materias primas. Fabricación en varias etapas de la cadena de valor. Se requiere cierto grado de tecnología mediana.
Cosméticos y productos para el cuidado personal US\$ 22.000 millones para cosmecéuticos	Rápido crecimiento, con base en la población en envejecimiento (los productos para la protección de la piel y contra el envejecimiento tienen un crecimiento del 8%), y en el creciente interés en productos naturales.	Procesamiento de materias primas. Fabricación en varias etapas de la cadena de valor. Se requiere cierto grado de tecnología mediana.
Enzimas industriales US\$ 1.800 millones	Gran potencial de crecimiento debido a la amplia gama de aplicaciones con beneficios para la conservación de energía y disminución de la contaminación. Probabilidad de que el crecimiento anual actual del 10% continúe aumentando.	Escala de oportunidades de bajo a mediano, sujeta a requerimientos de equipo. Oportunidades para mejorar actividad enzimática mediante la ingeniería genética. Plataformas industriales, como fermentación, aplicables a otras industrias.
Biotecnología agrícola US\$ 4.000 millones	Crecimiento moderado, debido a la aceptación gradual por parte del público y notorios ahorros en costos. Buen potencial a largo plazo. Expansión continua de aplicaciones y base de conocimiento.	Grandes oportunidades para actividades de valor agregado; plantas como biorreactores, biomateriales, productividad mejorada de los cultivos. Beneficios ambientales: menor uso de plaguicidas y menores pérdidas de cultivos.
Bioinformática: bases de datos y software para genómica y proteómica US\$ 1.100 millones para bioinformática	Tasa de crecimiento anual: 34%	Software, bioinformática, genética de población, complementos de otros tipos de datos biológicos, registros de biodiversidad nativa (genética, bioquímica).
Bioconductores y microconjuntos US\$ 400 millones	Tasa de crecimiento anual: 40%	Software, ciencia de los materiales, electrónica. Plataforma de tecnología.

Fuente: Field Work - CAF (2005:17).

Con los cambios jurídicos que suponen los TLC, se produce una subversión de valores. El saqueo de los recursos genéticos de la región, calificado como “biopiratería” por los genuinos defensores de la utilización racional, sustentable y legitimadora de los derechos de propiedad a sus legítimos dueños, aparece eufemísticamente como bioprospección⁸ o servicio científico, por lo que debe gozar de los mismos privilegios estipulados en el capítulo de inversiones.

Muchos proyectos de investigación tienen como base el patentamiento de variedades vegetales localizadas en los países latinoamericanos. A menudo, expediciones “filantrópicas” cumplen la función de juntar muestras de biodiversidad microbiana de los mares y los bosques que, posteriormente, les permitirán mapear el genoma de múltiples variedades de manera simultánea (Ribeiro, 2004).

La experiencia en América Latina recoge que las corporaciones transnacionales no necesariamente son las ejecutoras directas de este proceso de expropiación, ya que su naturaleza puede enmascarse tras procesos formalmente dirigidos a la conservación pero funcionales a la apropiación de ese recurso a través de ONG vinculadas a ellas.

A ello debe agregarse que los Estados Unidos mantienen una dura oposición a aceptar una demanda de los países megadiversos, aceptada por el Convenio de Biodiversidad, que solicita se indique de manera explícita el origen del material patentado y se den pruebas del consentimiento y de una distribución justa y equitativa de los beneficios.

La apropiación de los resultados económicos del material genético contenido en la biodiversidad y de los conocimientos acumulados por los pueblos originarios de la región sobre los usos de las diferentes variedades no es algo por vernir: es ya una realidad. A modo de ilustración, se enumeran algunas plantas con propiedades particulares en el alivio de dolencias o utilizadas en la alimentación de los pueblos originarios de la región –cuyo uso se ha extendido– y que han sido patentadas (léase expropiadas):

Ayahuasca: planta sagrada utilizada por los pueblos indígenas en la Amazonia para la realización de rituales espirituales y fines medicinales, patentada por Loren Miller.

Maca: planta utilizada en la dieta y la farmacología en Perú, patentada por *Pure World Botanicals Inc* y *Biotics Research Corp*.

8 Bioprospección: búsqueda sistemática, clasificación e investigación para fines comerciales de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos y otros productos de valor económico actual o potencial que se encuentran en la biodiversidad.

Quinoa: grano que se come en América Latina con alto valor nutricional, patentado por dos investigadores de la Universidad de Colorado.

Tepezcohuite: utilizado por el pueblo Maya contra quemaduras por sus propiedades antiinflamatorias, patentado por el Dr. León Roque (Amigos de la Tierra, 2005:51).

LA PRIVATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO COMO MECANISMO DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA A FAVOR DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LOS MODERNOS TLC

La literatura económica más reciente enfatiza el papel del conocimiento en el desarrollo. Una vertiente importante de trabajos de investigación coloca las brechas en el conocimiento como un obstáculo adicional para superar las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre los países. En tanto esas diferencias son funcionales al proceso de transferencia de la renta de los países del sur hacia los del norte y a la acumulación de sus corporaciones, no resulta extraña la pretensión de perpetuar el *statu quo* que garantiza estos mecanismos.

La privatización de los diferentes peldaños de la construcción del conocimiento se erige en factor de acumulación. En la llamada “sociedad del conocimiento”, los derechos de propiedad intelectual son un instrumento inestimable para avanzar, en profundidad y extensión, en el proceso de acumulación.

La inclusión del respeto a los derechos de propiedad intelectual como uno de los nuevos temas comerciales fue un paso importante, y la aprobación de los acuerdos de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) dan cuenta del empeño que han puesto los países industrializados en general, y los Estados Unidos en particular, para lograr la colocación de este tema en la agenda multilateral.

En el ALCA y los TLC, los derechos de propiedad intelectual se han levantado como un tema neurálgico en las negociaciones. En estos acuerdos se amplían los beneficios y se diversifican los mecanismos mediante los que se produce la transferencia de renta de los países latinoamericanos hacia los Estados Unidos. En ellos, la figura de las patentes es vital, y al igual que en otros temas, la materialización del proceso de expropiación se sustenta en subterfugios legislativos que pueden pasar inadvertidos, como la inclusión de los derechos de propiedad intelectual en la definición de inversión.

CONCENTRACIÓN EN LAS INDUSTRIAS BASADAS EN I+D

De manera general puede plantearse que las acciones en los temas de propiedad intelectual están dirigidas a la ampliación de los derechos, y ubican el foco del debate en los patrones de protección. A pesar de

ello, no establecen ninguna regulación para elevar el acceso al conocimiento y compulsar la transferencia de tecnología. Las negociaciones de propiedad intelectual incluyen diversos temas: patentes, marcas, derechos de autor, indicaciones geográficas, etc. Estos aspectos están presentes tanto en la agenda negociadora global como en la del ALCA y los TLC, pero es en los tópicos relativos a las patentes donde se perciben mayores diferencias entre las exigencias estipuladas en el ámbito de la OMC y las marcadas en las negociaciones plurilaterales y bilaterales entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos.

En relación con el tema de las patentes, la industria farmacéutica estadounidense desarrolla un importante activismo. Sobre ese particular y sus posibles impactos es donde se producen las mayores divergencias entre los Estados Unidos y los negociadores latinoamericanos. Los resultados de esta discusión conciernen de manera especial a los medicamentos y los agroquímicos. Como consecuencia, los alcances de esta negociación estarían marcando de manera decisiva el acceso a los medicamentos y también el destino de muchos productores y producciones agrícolas.

Las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos predeterminan un resultado final de la negociación muy desequilibrado.

Los países latinoamericanos enfrentan el proceso negociador con una desventaja absoluta en todas las áreas, porque la posesión de recursos naturales estratégicos no renovables y escasos, en aquellos sectores que supuestamente representarían una ventana de oportunidad en la negociaciones, se torna blanco de asedio a través de exigencias concatenadas en diferentes grupos de negociación, y la cesión en esas disciplinas se convierte en la moneda de canje para obtener el acceso al mercado estadounidense.

En rubros como acceso a mercados, compras gubernamentales, subsidios y *antidumping*, servicios y otros, podrían identificarse, de manera puntual, posibles beneficios para los países latinoamericanos, aunque desbalanceados frente a los costos debido a un tenso proceso de demandas y concesiones. Sin embargo, en términos de propiedad intelectual, lo que se negocia es totalmente desventajoso para los países de la región. En ese rubro, no es posible identificar beneficios, y de manera casi absoluta puede afirmarse que todos son costos para la población, para la industria local de medicamentos, para las comunidades, etc. Quizá podría pensarse que los costos que asumirán los países latinoamericanos, de satisfacer las demandas de los Estados Unidos en materia de propiedad intelectual, podrían compensarse con ventajas obtenidas en otras áreas de la negociación, pero hasta el momento, la experiencia acumulada de los procesos negociadores

de TLC con Chile, Centroamérica y los tres países andinos no permite augurar que eso sucederá.

La dirección que pretenden imponer los Estados Unidos en las negociaciones de propiedad intelectual tiende a reforzar y a consolidar los ya altísimos niveles de concentración de capital y exclusión de los necesitados.

La concentración del mercado farmacéutico, de agroquímicos y semillas se produce en tres niveles: producción, ventas y conocimiento. Esa marcada centralización se debe en buena medida al control que ejerce la gran industria sobre las patentes.

El punto de partida de los niveles de concentración es muy alto. Los mercados de medicamentos y de agroquímicos (incluido el de las semillas) están altamente concentrados y responden a los patrones de mercados oligopólicos. Una característica de este tipo de mercados es que ni la competencia entre los productores ni las reconocidas tensiones entre oferta y demanda son factores decisivos para bajar los precios. Como éstos son establecidos por las compañías, la lucha por lograr su caída se produce directamente entre productores y consumidores. Cuando se trata de un producto cuya demanda no es elástica, los consumidores se exponen a una relación de poder totalmente asimétrica.

Así, las patentes han devenido un instrumento de concentración. Investigaciones realizadas en la región arrojan que los precios de los medicamentos en los países estudiados (República Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú) “no parecen tener relación con los costos de producción y los márgenes de utilidad aceptables, sino que se fijan en los niveles que el mercado pueda soportar” (AIS, 2001).

Las ventas de productos farmacéuticos están significativamente concentradas. Los diez mayores mercados responden por el 81% de las mismas (*IMS Health*, 2006), pero los emergentes apuntan hacia un acelerado crecimiento, frente al más moderado de los mercados maduros. Por ese motivo, la atención de este segmento de la industria se vuelve cada vez más hacia los mercados pequeños y en desarrollo.

En 2005, las ventas globales monitoreadas de productos farmacéuticos tuvieron un crecimiento del 7% (*IMS Health*, 2006) a precios constantes, en tanto las de América Latina crecieron un 18,5% (*IMS Health*, 2006). Según los pronósticos de *IMS Health*, las ventas latinoamericanas se expandirán entre el 7% y el 10% durante los próximos cinco años, frente a una expansión de entre el 5% y el 8% para Europa y los Estados Unidos. Como puede apreciarse, la participación potencial de los mercados latinoamericanos en las ventas es lo que acapara

la atención del capital. Tales pronósticos, unidos a otras dinámicas de esa industria abordadas en este trabajo, contribuyen a explicar las demandas de la industria farmacéutica estadounidense en las negociaciones del ALCA y los TLC.

Tabla 9
Mercados Globales de productos farmacéuticos

Mercados globales monitoreados	Ventas 2005 miles de millones	% de las ventas globales	% de crecimiento
Norteamérica	265,7	47,0%	5,2%
Europa	169,5	30,0	7,1
Japón	60,3	10,7	6,8
Asia, África y Australia	46,4	8,2	11,0
América Latina	24,0	4,2	18,5
Total monitoreados por IMS	565,9	100	6,9

Fuente: IMS Health 2006 "IMS Reports Global Pharmaceutical Market Grew 7% in 2005, to \$602 Billion", 21 de marzo de 2006. En <http://www.imshealth.com/ims/portal/front/article/0,2775,6266_3665_77491316,00.html>.

No obstante, América Latina y el Caribe, a pesar de sus casi 590 millones de habitantes, no representan en términos relativos un mercado significativo para las ventas de productos farmacéuticos en comparación con otras regiones del mundo. Esto se explica por la regresión en la distribución del ingreso, los niveles de desempleo y pobreza, la retracción del Estado como proveedor de los servicios de salud y el crecimiento del precio de los medicamentos. Sin embargo, los mercados de México, Brasil y la Argentina, que facturan 7.300 millones, 5.410 millones y 1.900 millones de dólares respectivamente, no deben subestimarse. El *IMS Health* pronostica que el mercado de medicamentos debe crecer fuerte y más rápidamente en México, Brasil, la Argentina, Venezuela, Colombia, Chile y Perú. Según las proyecciones de esa entidad, las ventas debieron incrementarse de 18.400 millones de dólares en 2003 a 35 mil millones de dólares en 2008 (*Price Water House Coopers*, 2005). El gran capital, en su permanente afán de obtener ganancias, pretende ampliar su participación en mercados emergentes que, como el de América Latina, podrían crecer en el futuro.

Los datos ofrecidos hasta aquí apuntan a la concentración de la demanda, determinada por la estructura del mercado farmacéutico, la estructura de gastos y de ingresos de la población. De todas ma-

neras, la centralización de la oferta es mucho más marcada que la observada en la demanda.

En su estudio “Oligopolio SA. Concentración del poder corporativo: 2003” (*ETC Group, 2003*), la organización *ETC Group* revela que, en 2003, las diez compañías farmacéuticas más grandes del mundo controlaban el 53% del mercado, donde operaban ciento dieciocho firmas líderes. Estas cifras expresan el altísimo nivel de control ejercido por un pequeño grupo de empresas sobre un mercado en pleno desarrollo⁹. Niveles semejantes de monopolización posibilitan la fijación de precios que conllevan sustantivos márgenes de ganancia. Dos años después, el mismo estudio apunta a un mayor nivel de concentración: las diez mayores empresas pasaron a controlar el 59% del mercado, y las firmas calificadas como líderes se redujeron a noventa y ocho (*ETC Group, 2005a*). Si se toma como referencia la producción por país, resulta que diez de ellos son responsables del 85% de la producción mundial de fármacos (OMS, 2004a:8).

Tabla 10
Diez mayores compañías agroquímicas

Compañía	Ventas agroquímicos		% del mercado de plaguicidas 2004
	2003	2004	
Bayer (Alemania)	5.394	6.120	17%
Sygenta(Suiza)	5.507	6.030	17%
BASF (Alemania)	3.569	4.141	12%
Dow (EE.UU)	3.008	3.368	10%
Monsanto (EE.UU)	3.031	3.180	9%
Dupont (EE.UU)	2.024	2.211	6%
Koor (Israel)		1.358	4%
Sumitomo (Japón)	1.141	1.308	4%
Nufarm (Australia)	801	1.060	3%
Arysta (Japón)	711	790	2%

Fuente: Agrow World Crop Protection News en ETC Group (2005a).

⁹ El farmacéutico es un mercado en crecimiento, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Incorpora personas que no sólo buscan prevenir o tratar una enfermedad, sino el consumo de productos cuya función es mejorar la calidad de vida en un sentido integral, retardar el envejecimiento de la piel, promover el crecimiento muscular, etcétera.

En los mercados de agroquímicos (germicidas, fungicidas e insecticidas) y de semillas, muy relacionados entre sí pues las firmas que los operan son prácticamente las mismas, la concentración mantiene la misma tendencia, sólo que de manera más pronunciada. La acentuación de esta tendencia puede generar un encarecimiento generalizado de los productos agrícolas, así como un cambio sensible en la cultura agrícola por la vía del pago de patentes por uso de semillas genéticamente modificadas para cultivos de amplio consumo, como el arroz, el maíz y la soya.

Las diez mayores compañías de agroquímicos respondieron por el 84% de las ventas globales, mientras las seis mayores controlaban el 71% del mercado de plaguicidas (*ETC Group*, 2005b). Algunos analistas pronostican que de mantenerse el nivel de centralización de las grandes compañías de plaguicidas, para el año 2015 sólo sobrevivirán Bayer, Sygenta y BASF (*ETC Group*, 2005a).

Aunque la propaganda para estimular los cultivos genéticamente modificados incluye entre las ventajas de estos cultivos la reducción de los plaguicidas, un estudio citado por *ETC Group* concluyó que el uso de agroquímicos sobre los terrenos sembrados con transgénicos se incrementó en un 4,1%, lo que se contradice con lo que comúnmente se divulga (*ETC Group*, 2005c).

Las ventajas comparativas, especialmente de Brasil, la Argentina y otros países latinoamericanos para la agricultura han alentado el establecimiento de subsidiarias y la compra o fusión de compañías locales por parte de las grandes firmas de semillas y plaguicidas, a través de las que operan en la región¹⁰.

De las diez mayores compañías de plaguicidas, cuatro forman parte de la lista de las diez mayores en ventas de semillas; en 2002, ellas percibieron una tercera parte de las ventas mundiales (*ETC Group*, 2003) y en 2005, aunque no se tienen datos precisos de las ventas en el mercado de semillas, *ETC Group* las calcula en 21 mil millones de dólares. Las diez compañías más importantes controlan el 49% de ese mercado (*ETC Group*, 2005c). (Ver Tabla 11)

Con la compra de Seminis, Monsanto adquirió un control inédito del mercado de semillas al poseer también el de las semillas de hortalizas, considerado un segmento de rápido crecimiento. Su control abarca el 31% del mercado global de semillas de frijoles; el 38% de las de pepinos; el 34% de las de chiles; el 29% de las de pimientos; el 23% de las de tomate; y el 25% de las de cebolla (*ETC Group*, 2005c).

10 Este proceso ha estado protagonizado tanto por empresas europeas como estadounidenses. Por su relación con el ALCA y los TLC, sólo se hace referencia a las operaciones realizadas en esa dirección por las compañías de los Estados Unidos.

Tabla 11
Diez mayores compañías de semillas

Compañía	Ventas semillas	
	2004	2003
Monsanto (EEUU)+Seminis*	2.227+526=2.803	1.879
Dupont/Pioneer (EEUU)	2.600	2.240
Syngenta (Suiza)	1.239	1.071
Groupe Limagrain (Francia)	1.044	497
KWS AG (Alemania)	622	529
Land O' Lakes (EEUU)	538	
Sakata (Japón)	416	395
Bayer Crop Science (Alemania)	387	311
Taiki (Japón)	366	
DLF-Trifolium (Dinamarca)	320	
Delta&Pine Land (EEUU)	315	315
Seminis		477
Dow (EEUU)		204

*Comprada por Monsanto en mayo de 2005.

Fuente: ETC Group (2003).

Estos niveles de control en un mercado fundamental para la agricultura alertan sobre lo que puede suceder en términos de precios. Por lo pronto, en las negociaciones de los TLC latinoamericanos esta industria está solicitando diez años de protección de los datos de prueba. También es preciso decir que para la agricultura, los agroquímicos constituyen un insumo fundamental debido a la rápida diseminación de plagas. Por ejemplo, las ventas de fungicidas provenientes de Syngenta en América Latina crecieron un 18% durante 2004 a causa de la roya de la soya, enfermedad que ha afectado las plantaciones de ese cultivo en Brasil durante tres años (*ETC Group, 2005a*).

La protección de variedades de semillas de productos de consumo extendido como el arroz y el maíz es una importante vertiente para la obtención de ganancias. Ello se obtiene través del desarrollo de patentes biotecnológicas que, sin embargo, comprometen seriamente las metas de la lucha contra la pobreza por su impacto en el campesinado pobre y en los consumidores. El caso del arroz puede resultar trágicamente ilustra-

tivo. Las compañías biotecnológicas se han dado a la tarea de secuenciar el genoma del arroz, producto que constituye el alimento más consumido (en términos de personas cuya alimentación depende de ese producto), cultivado en ciento trece países y cuyo 95% es producido por países subdesarrollados (*ETC Group*, 2005b). El arroz ha sido el pionero de estos estudios, pues resulta el genoma más pequeño entre los cereales, por lo que puede servir como modelo para el del maíz y el trigo. En este sentido, sería posible lograr rasgos útiles para patentar la secuencia de otras especies, generalmente de amplio consumo (*ETC Group*, 2005b).

Llama poderosamente la atención el hecho de que ninguna de las mayores compañías que venden semillas son productoras de cultivos. Una tendencia en la actuación de las compañías de semillas ha sido el tránsito a las producciones transgénicas. Dupont, por ejemplo, ya no distingue en sus balances financieros entre las ventas de semillas transgénicas y convencionales (*ETC Group*, 2003). Es decir que mientras la brecha tecnológica entre productores y compañías proveedoras de insumos crece, el productor directo está más expuesto a ser desplazado del mercado y expropiado de su base natural de sustento cuando sus campos se “contaminan” con transgénicos, por cuyas patentes no pagaron. El hecho de que nueve de los diez mayores productores de arroz estén localizados en Asia no debe desviar la atención de la oportunidad que puede representar para los gigantes el incremento previsto en la demanda de este cultivo en la región latinoamericana. Debe tenerse en cuenta, además, la incapacidad de Asia para satisfacer cultivos tradicionales debido a la baja disponibilidad de tierras y de agua. Lo que se acepte en las negociaciones podría hipotecar el futuro del desarrollo agrícola de la región. Actualmente, el arroz se cultiva allí en veintiséis países, pero con una producción por debajo de su frontera productiva.

Resulta curioso que las firmas biotecnológicas para la venta de semillas logren colocar sus intereses en la agenda comercial de los países casi de forma subrepticia. Según el llamado “Acuerdo Trilateral” entre los Estados Unidos, México y Canadá, es tolerable un 5% de contaminación transgénica en las importaciones agrícolas. Esto, más que tolerancia es una forma de extender los productos transgénicos por los cuales habría que pagar patentes. Desde América Latina, ello puede percibirse como una concesión frente a la contaminación transgénica, pues resulta una puerta de entrada a la contaminación. La fórmula del Acuerdo Trilateral pretende ser impuesta a todos los países en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos.

En la Argentina, este sistema ya ha empezado a rendir ganancias a Monsanto. Hoy, ese país sudamericano es el tercero en el mundo en producción de soya transgénica: el 96% del área está plantado con

semilla transgénica. El gobierno planteó cobrar un impuesto a sus propios agricultores para pagar regalías a Monsanto, ante sus acusaciones de que los productores han sembrado ilegalmente la semilla cosechada por la que debieran pagar patente. Las regalías por ese concepto alcanzarían los 34 millones de dólares (*ETC Group*, 2004). El avance de los transgénicos también ha prosperado en Brasil, aunque con mayores obstáculos que en el país vecino, pero recibe presiones para impulsar sus cultivos con este cuestionado sistema.

Sin embargo, lo principal de esta fórmula es que si los gobiernos latinoamericanos la aceptan, significaría la anuencia para contaminar cultivos con ADN protegido por patentes. Esto posibilitaría a las megaempresas exigir el cobro de impuestos y debilitaría el rechazo a utilizar las controvertidas semillas *Terminator* (estériles) para evitar los gastos de vigilancia de las patentes (*ETC Group*, 2004). Hasta el momento, la comercialización de semillas *Terminator* es la principal amenaza basada en patentes a la agricultura latinoamericana.

El riesgo de la utilización de los transgénicos en algunas subregiones latinoamericanas no se agota en las consecuencias económicas para los productores. Existe el peligro de que los cultivos transgénicos se extiendan en zonas exponentes de la diversidad genética de cultivos, como el maíz en Centroamérica, región de riesgo por la entrada del maíz transgénico a México.

Entre el 80% y el 90% de las semillas utilizadas en los países en desarrollo son producidas y colectadas por los agricultores a partir de sus propias cosechas. La introducción de los derechos de propiedad intelectual en la obtención de vegetales puede reemplazar las variedades mejor adaptadas de los agricultores y reducir la diversidad y sustentabilidad de la agricultura.

Como puede observarse, tanto en la industria farmacéutica como en la de agroquímicos y semillas, tiene lugar un importante proceso de concentración manifiesto en el reducido grupo de empresas que controlan el mercado. La formación de esta élite empresarial está relacionada con la capacidad de innovación científica y tecnológica, cuyo monopolio de explotación tiene en la protección de las patentes un instrumento óptimo para impedir la emergencia de competidores.

En los últimos años se aprecia un creciente interés de las firmas por extender el imperio de las patentes como instrumento de la acumulación del capital. Teniendo en cuenta el soporte jurídico que brindan los tratados de libre comercio a las patentes, los mismos se erigen en un mecanismo de legitimación y profundización de la privatización del conocimiento, que no descarta la expropiación de los conocimientos tradicionales no patentados de las comunidades y de la base material para construir nuevos conocimientos potencialmente patentables.

PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ALCA Y LOS TLC COMO INSTRUMENTO DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN DEL CAPITAL. LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA

Tanto el ALCA como los TLC toman como punto de partida de las negociaciones en todas las disciplinas los compromisos contraídos en la OMC. Éstos significan un primer paso dirigido a homogeneizar y extender determinadas regulaciones al mundo. En el caso de los derechos de propiedad intelectual, la estandarización inicial de normas se produce con la suscripción del Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, o TRIPS, por sus siglas en inglés). Este primer paso en la homogeneización legislativa constituye un acercamiento a la legislación estadounidense en esa materia –aunque aún no la alcanzan–, que es el ideal legislativo de las grandes corporaciones de ese país. El acercamiento a esa normatividad en términos de propiedad intelectual no es una inferencia. De manera precisa y explícita, Robert Zoellick, ex representante de la Oficina Comercial de Estados Unidos (USTR), expresaba en su carta al Congreso para iniciar las negociaciones con los países andinos:

En áreas tales como protección con patentes y protección de datos no divulgados, se busca que los países andinos apliquen niveles de protección y prácticas más en consonancia con la legislación y las prácticas de los Estados Unidos, incluyendo una apropiada flexibilidad (Zoellick, 2003a).

Las negociaciones en los temas de propiedad intelectual se realizan bajo la perspectiva de los países industrializados, lo cual tiene gran relevancia para los países en desarrollo por tres razones fundamentales. En primer lugar, estos últimos entran en desventaja, pues los titulares de las patentes se concentran en los países industrializados; las estadísticas del hemisferio revelan la precariedad del comportamiento de este indicador en los países latinoamericanos en relación con los Estados Unidos. La tabla 12 ilustra lo anterior, y de ella se puede deducir la alta tasa de dependencia, medida por la relación entre patentes otorgadas a no residentes y las otorgadas a los residentes de América Latina comparada con la de los Estados Unidos (patentes otorgadas a no residentes-patentes otorgadas a residentes). En segundo término, lo que se legisle respecto de este tema puede favorecer u obstaculizar la transferencia tecnológica. Y en tercer lugar, esta disciplina resulta muy sensible desde el punto de vista político y social, ya que incide directamente en la autoridad de los Estados nacionales para instrumentar políticas de salud pública que eleven el acceso de la población a los medicamentos. Por el peso e impacto social de este elemento, en este trabajo se dedica una reflexión más profunda a los instrumentos, mecanismos y relaciones de que se valen las corporaciones farmacéuticas estadounidenses para colocar sus intereses en la propia agenda comercial.

Tabla 12
Patentes otorgadas a residentes y no residentes (por países)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
a residentes	249	87	114	612	451	198	342	292	307	155	145	115	96	156
a no residentes	510	316	549	2.835	1.663	805	1.449	936	1.382	1.086	1.442	1.118	815	1.211
Total	759	403	663	3.447	2.114	1.003	1.791	1.228	1.689	1.241	1.587	1.233	911	1.367
a residentes									10	1	1	2	1	
a no residentes									20	3	4	5	5	
Total									30	4	5	7	6	
a residentes	4.712	3.385	2.548	3.549	1.378	1.445	924	1.292	2.513	3.605	3.025	3.619	3.724	
a no residentes				2.300	2.624	1.676	1.864	1.864	3.412	4.580	6.234	3.957	5.140	
Total	4.712	3.385	2.548	3.549	3.678	4.069	2.600	3.156	5.925	8.185	9.259	7.576	8.864	
a residentes	101	83	58	16	21	22	26	18	21	12	37	46	60	29
a no residentes	540	591	483	257	128	146	196	259	407	418	583	608	703	280
Total	641	674	541	273	149	168	222	277	428	430	620	654	763	309
a residentes		35	35	53	95	87	44	58	59	20	21	13	12	5
a no residentes		390	213	227	595	278	326	447	417	570	574	350	360	286
Total		425	248	280	690	365	370	505	476	590	595	363	372	291
a residentes	5	5	10	4	1	3	10	15	9	2				
a no residentes	1	5	2	2	10	20	6	8	11	1				
Total	6	10	12	6	11	23	16	23	20	2	1			
a residentes		11	1	3	2	5	7	5	18		7	5		
a no residentes		91	59	62	23	82	129	362	291		32	21	19	
Total		102	60	65	25	87	136	367	309		39	26	19	

(continúa)

LOURDES MARÍA REGUEIRO BELLO

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
El Salvador	a residentes	5	4	1	3	5	1	7	1	5	8	5	5	11	9
	a no residentes	7	2	23	62	74	60		5	60	12	27	25	28	32
	Total	12	6	24	65	79	61	7	6	65	20	32	30	39	41
Estados Unidos	a residentes	47.391	51.179	52.253	53.231	56.066	55.739	61.104	61.707	80.292	83.905	85.070	87.607	86.972	87.901
	a no residentes	42.974	45.334	45.191	45.111	45.610	45.680	48.541	50.276	67.229	69.580	72.425	78.432	80.361	81.127
	Total	90.365	96.513	97.444	98.342	101.676	101.419	109.645	111.983	147.521	153.485	157.495	166.039	167.333	169.028
Guatemala	a residentes	21	5	10	6	9	15	12	7	11	15	15	11		
	a no residentes	87	138	61	23	51	7	8	13	22	53	81	11		
	Total	108	143	71	29	60	22	20	20	33	68	96	22		
Haití	a residentes		3				1	4							
	a no residentes		5				2	11		7					
	Total		8				3	15		7					
Honduras	a residentes	1		3	2	3	4	12	7	7	7	3	7	9	4
	a no residentes	18		21	9	29	4	42	57	60	78	69	217	171	172
	Total	19		24	11	32	8	54	64	60	85	72	224	180	176
Jamaica	a residentes	1	1	2	2	5	2		1				2	15	11
	a no residentes	20	10	1	2	1	3	23	20				67	54	61
	Total	21	11	3	4	6	5	23	21				69	69	72
México	a residentes	132	129	268	343	288	148	116	112	141	120	118	118	139	121
	a no residentes	1.487	1.231	2.892	5.840	4.079	3.390	3.070	3.832	3.078	3.779	5.401	5.360	6.472	5.887
	Total	1.619	1.360	3.160	6.183	4.367	3.538	3.186	3.944	3.219	3.899	5.519	5.478	6.611	6.008
Nicaragua	a residentes		17	5	2	2	1		4						
	a no residentes					53	31	39	34	18	12			47	

(continúa)

LOS-TLC EN LA PERSPECTIVA DE LA ACUMULACIÓN ESTADOUNIDENSE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nicaragua														
Total		17	5	2	55	32	39	38	18	12			47	
a residentes	6	9	7	6	2	7	7	3	12	1	4	7	6	9
a no residentes	29	32	34	20	62	73	31	49	97	63	13	152	268	163
Total	35	41	41	26	64	80	38	52	109	64	17	159	274	172
Paraguay														
a residentes	3	4	3	4	5	4				6	3	3	3	3
a no residentes	32	62	30	22	59	49				84	80	87	87	
Total	35	66	33	26	64	53				90	83	90	90	
Perú														
a residentes	14	17	24	10	15	9	7	7	6	5	9	14	22	16
a no residentes	161	180	237	104	221	267	174	173	132	266	299	523	528	530
Total	175	197	261	114	236	276	181	180	138	271	308	537	550	546
Uruguay														
a residentes	61	76	42	43	54	39	9	16	18	38	3			
a no residentes	101	114	16	139	55	27	20	49	84	106	81			
Total	162	190	58	182	109	66	29	65	102	144	84			
Venezuela														
a residentes	63	73	26	299	365	180	76	62	27	21	21	14	17	10
a no residentes	724	520	483	1.804	2.873	2.195	1.195	684	767	647	865	493	573	659
Total	787	593	509	2.103	3.238	2.375	1.271	746	794	668	886	507	590	669
América Latina y el Caribe														
a residentes	2.487	1.831	1.572	2.733	2.748	2.198	1.641	1.960	3.215	4.087	3.479	4.082	4.219	4.244
a no residentes	7.121	5.933	6.791	13.730	12.316	10.089	8.500	8.899	10.372	11.931	15.873	13.185	15.475	15.621
Total	9.608	7.764	8.363	16.463	15.064	12.287	10.141	10.859	13.587	16.019	19.352	17.267	19.694	19.865

Fuente: Datos de la Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología en <<http://www.redhucyf.oas.org>>.

En los países latinoamericanos, la mayor parte de los titulares de las patentes solicitadas y otorgadas son no residentes. Los países industrializados tienen el 97% de las patentes, y más del 80% de las otorgadas en países en desarrollo pertenecen a residentes de países industrializados. De las moléculas introducidas en el período 1983-1999, el 43% tenía patente de compañías estadounidenses; el 13,8%, suizas; el 9,7% del Reino Unido; y el 8,7% de Alemania. La entrada en vigor de los ADPIC acentúa las desventajas de las condiciones de partida, en tanto significa una renuncia a la libertad precedente de que disfrutaban los Estados, estipulada por la Convención de París (1883) para decidir las áreas de patentabilidad (que amparaba que los países no patentaran medicamentos ni alimentos), la duración de las patentes, y establecer los límites de la exclusividad de los derechos de los titulares. Por otra parte, el pago por el uso de patentes de medicamentos se levanta como una fuente adicional de remisión de dinero del sur al norte y, como consecuencia, en fuente de acumulación asentada en la enorme brecha de desarrollo tecnológico y de difusión del conocimiento. Las patentes, en un contexto de asimetrías como el descrito, se erigen en un mecanismo de descapitalización que, en el futuro, podría incrementar los niveles de endeudamiento de la región.

Estas estadísticas avalan lo que puede significar en egresos para los países latinoamericanos el solo cumplimiento de lo establecido en los ADPIC.

Un dato interesante. Antes de 1991, el país latinoamericano que mayor cantidad de patentes tenía registradas en los Estados Unidos era México. Sin embargo, y sin que se tengan los elementos suficientes para atribuirlos a esa causa, es una constatación de la realidad que después de la firma del TLCAN ese lugar está ampliamente ocupado por Brasil. Si entre 1963 y 1991, los Estados Unidos reconocieron cincuenta y veintiún patentes anuales a México y Brasil respectivamente, esa relación cambió en el período 1991-2004, cuando el promedio brasileño era de ochenta y cinco patentes anuales y el mexicano de sesenta y cuatro. Esta verificación fáctica, si bien no puede ser explicada por una relación de causalidad con el TLCAN, sí permite afirmar que ese acuerdo no ha estimulado la participación de patentes mexicanas en el mercado estadounidense, ni tampoco en el mercado doméstico, donde han mostrado una tendencia decreciente. (Ver tabla 13).

El tema de la brecha entre los Estados Unidos y América Latina respecto de la propiedad intelectual no se agota en las patentes. Es necesario agregar que ello se refleja también en la capacidad técnica instalada para evaluar las patentes que solicitan registro, demoras en

el proceso de registro por escasa información, o incluso en el otorgamiento de beneficios a resultados que no cumplen con los requisitos establecidos, etcétera.

Tabla 13
Patentes reconocidas a Brasil y a México por los Estados Unidos

	1963-1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1994-2004
México	1.417	44	40	39	45	57	76	76	81	94	84	86	722
Brasil	593	60	63	63	62	74	91	98	110	96	130	106	953
Diferencia	824	-16	-23	-24	-17	-17	-15	-22	-29	-2	-46	-20	-231

Fuente: Cálculos de la autora basados en datos de US Patent and Trademark Office, Office of Electronic Information Products, Patent Technology Monitoring Division (PTMD) en <http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/ocip/taf/tecst/all_tech.htm> acceso febrero de 2006.

Para los países subdesarrollados, la suscripción de los ADPIC supuso, primero, la extensión de lo patentable, ya que antes del acuerdo de los ADPIC, más de cincuenta naciones en el mundo no reconocían patentes sobre medicamentos. Esto permitió a muchos países en desarrollo promover la fabricación doméstica de esos productos. Tal es el caso de los miembros de la Comunidad Andina, donde se otorgaron patentes sobre medicamentos a partir de los años noventa; de Brasil, que lo hizo en el año 1996; de la Argentina y Guatemala hasta 2000, etc. En segundo lugar, supuso el reconocimiento de la protección de las patentes farmacéuticas durante veinte años a cambio del acceso a los resultados de la investigación, lo que legitimó, en un acuerdo internacional, la exclusividad en el mercado doméstico de los medicamentos patentados y la consolidación de condiciones monopólicas que permiten a esas empresas imponer altos precios.

Si bien los compromisos contraídos bajo los ADPIC –que deberían haberse instrumentado para la mayor parte de los países latinoamericanos en el año 2000– significaron un avance en la colocación de los intereses de las ETN en la agenda internacional, lo legislado en la OMC aún deja un espacio a las decisiones de políticas domésticas y resquicios a interpretaciones flexibles en temas que actualmente, como se verá más adelante, son de gran interés para las corporaciones, o no incluye contenidos que redundarían en la maximización de sus beneficios. Entre ellos, se destacan el derecho de exclusividad sobre la información no divulgada, la restricción a la utilización de licencias obligatorias, la ampliación de la protección a las patentes por retraso en el otorgamiento, el reconocimiento de patentes por segundos usos y la eliminación de exclusiones a la patentabilidad. El ALCA y los TLC se perfilaron como un instrumento

adecuado para alcanzar los propósitos maximalistas que no pasaron en la OMC. Como es lógico, la aceptación de estos compromisos no habilita la capacidad del Estado para desarrollar una política de salud pública que favorezca a la mayor parte de sus ciudadanos, y en especial a aquellos que no disponen de los medios para acceder a los servicios y a la atención médica. En la consecución de estos objetivos, las corporaciones estadounidenses no han vacilado en intervenir directamente en los espacios de la política.

INFLUENCIA DE LAS CORPORACIONES FARMACÉUTICAS EN LA POLÍTICA

La industria farmacéutica de los Estados Unidos invierte notables sumas de dinero para asegurar sus altos niveles de ganancias. Ello se logra a través de dos vías. Por una parte, financiando a los candidatos, tanto en las elecciones de los estados como en las federales; por la otra, en la actividad de cabildeo (*lobbying*) con vistas a promover leyes y regulaciones que garanticen la exclusividad en el mercado doméstico, la preservación de sus niveles de precios, la protección a sus patentes y la influencia en el diseño de la política comercial internacional para extender el imperio de esas leyes hacia otros países. *The Center for Public Integrity*, tanque pensante que sigue las relaciones entre el gobierno y las grandes compañías, ha revelado la tendencia al incremento de los desembolsos por parte de la industria farmacéutica y biotecnológica dirigidos a influir en la política interna y externa.

Esa organización calcula que la industria farmacéutica ha otorgado cerca de 150 millones de dólares para el financiamiento de candidatos federales, estatales y de partidos en los últimos cuatros ciclos electorales estadounidenses. El 60% de ese financiamiento se brindó a los republicanos (*The Center for Public Integrity*, 2005a). Esta inclinación no debería causar asombro si se tiene en cuenta que el Partido Republicano es el principal receptor de las contribuciones de las grandes corporaciones en las campañas electorales, pues es más proclive a la apertura comercial (aunque selectiva). Sin embargo, a los efectos del presente trabajo resulta más útil indagar en el cabildeo como vía para garantizar la inclusión de los intereses económicos de estas compañías en la política que en el financiamiento de las campañas propiamente dichas.

Según *The Center for Public Integrity*, en los Estados Unidos se reconoce por “cabildeo” (*lobbying*) cualquier comunicación realizada en nombre de un cliente a miembros del Congreso, al presidente, miembros de la Casa Blanca y a empleados de alto nivel de las cerca de doscientas agencias en relación con la formulación, modificación o adopción de una legislación. Los “cabilderos” (*lobbyists*), como define la mencionada institución, son personas cuyos servicios son contratados directamente por una organización o una firma para hacer labo-

res de cabildeo en nombre de un cliente, empleando al menos el 20% de su tiempo durante seis meses en ese tipo de actividad.

Aunque el cabildeo y la contratación de cabilderos están amparadas legalmente, las firmas que los contratan deben rendir informes sobre los contactos realizados y del dinero gastado. No obstante, se reconocen –y recientemente se han realizado estudios sobre ello– actividades de cabildeo no registradas en los reportes emitidos.

Entre las firmas que encabezan la lista de mayores gastos para financiar la actividad de cabildeo en los Estados Unidos está la *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America* (PhRMA), la principal organización comercial de la industria farmacéutica; representa a sesenta y siete compañías y subsidiarias que desarrollan y producen prescripciones farmacológicas e incluye a dieciocho de las veinte mayores compañías del sector. Entre ellas se encuentran: Hoffmann-La Roche Inc., AstraZenecaPlc, Boehringer Ingelheim Pharmaceutical Inc., Novartis Pharmaceuticals Corporation, Wyeth, Bayer Corporation, Merck & Co. Inc., Schering-Plough Corp., GlaxoSmithKline Plc, Amgen Inc., Abbott Laboratorios, Johnson & Johnson, Pfizer Inc., Bristol-Myers Squibb Co., Sanofi-Aventis, y otras. PhRMA apoya y promueve políticas para el establecimiento de fuertes regulaciones sobre las patentes y se opone a la importación de fármacos y al establecimiento de controles de precios. Con independencia de la actividad desarrollada por PhRMA, las mayores compañías que la componen desarrollan sus propias acciones de cabildeo, en las que juegan un papel sobresaliente Pfizer, GlaxoSmithKline (que no es una compañía con base en los Estados Unidos sino en Gran Bretaña), Wyeth, etc. PhRMA es reconocida como la quinta empresa de mayores gastos en cabildeo informal ante entidades gubernamentales de ese país, calculados en unos 26 millones de dólares (*The Center for Public Integrity*, 2005d).

Para el logro de sus objetivos se invierte en fuertes entrelazamientos entre el gobierno y el sector privado, lo que se evidencia en la cantidad de personas contratadas como cabilderos que anteriormente fueron funcionarios del gobierno. Éstos aprovechan su conocimiento y relaciones en los medios gubernamentales para hacer avanzar los intereses de las corporaciones que representan. También ocurre que antiguos funcionarios ocupan importantes puestos en esas compañías. Tal es el caso del presidente de PhRMA, Billy Tauzin, ex congresista republicano por el estado de Louisiana.

Entre 1998 y 2005, la industria farmacéutica y de productos para la salud gastó más de 800 millones de dólares en la actividad de cabildeo y en las campañas federales y estatales. En la actividad propiamente de cabildeo –según declaran sus propios informes– los gastos

fueron de 675 millones de dólares, los más altos de la nación, pues ninguna otra industria ha dedicado una mayor cantidad de dinero para influir en la política en el período indicado. Si se tiene en cuenta el desembolso combinado de contribución a las campañas y el de la actividad de *lobby*, la industria farmacéutica sólo es superada por las compañías de seguros (*The Center for Public Integrity*, 2005b). Es válido agregar que estudios de esta organización revelan que desde 1998, los gastos de las compañías para influir en las decisiones de los legisladores representan el doble de lo gastado en elegirlos (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

Tabla 14
Estados Unidos: Datos sobre el cabildeo en la industria farmacéutica

Gastos en cabildeo 1998-2005	US\$ 675 millones
<i>Lobbyists</i>	3.009
Antiguos funcionarios registrados como <i>lobbyists</i>	1.014
Ex congresistas registrados como <i>lobbyists</i>	75
Proyectos de ley	Más de 1.600

Fuente: The Center for Public Integrity (2005b).

Estas compañías contratan cerca de 3 mil *lobbyists*, de los cuales una tercera parte son antiguos funcionarios federales, para impulsar sus intereses ante el Congreso, el Senado, la FDA y otras instancias del Ejecutivo (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

Durante el año 2003, esa industria destinó 116 millones de dólares al cabildeo, pues precisamente ese año el Congreso dio su aprobación, y el presidente Bush rubricó la *Medicare Modernization Act of 2003* (Ley de modernización del *Medicare* de 2003). En el año 2004, esos gastos ascendieron a 123 millones, lo que constituye un récord para la industria. De los 1.291 cabilderos (*lobbyists*) que actuaron ese año como representantes de esas corporaciones, el 52% correspondía a ex funcionarios federales. La nueva ley del *Medicare*, que ofrece seguro médico a 41 millones de ciudadanos, fue evaluada por la industria farmacéutica como proveedora de compradores potenciales confiables, razón por la que las compañías influyeron en la aprobación de una previsión según la cual en los programas gubernamentales quedaba excluida la posibilidad de posteriores negociaciones para la reducción de precios (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

Según un estudio realizado en la Universidad de Boston por los profesores Alan Sager y Deborah Socolar, el 61% del dinero gastado en prescripciones de medicamentos por el *Medicare* devendrá en ganan-

cias para esas compañías. El citado estudio prevé que en los próximos ocho años las compañías farmacéuticas verán crecer sus ganancias en 139 mil millones de dólares (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

La actividad de cabildeo de las corporaciones farmacéuticas en la última década ha sido particularmente exitosa y ha logrado incidir en función de sus intereses en el diseño de las políticas domésticas, por ejemplo limitando las importaciones de fármacos, como ya ha ocurrido con los procedentes de Canadá, o con la aprobación de la *Best Pharmaceuticals for Children Act* –que extiende la provisión de “exclusividad pediátrica” resultante de la modernización de la ley de la *Food and Drug Administration* (FDA) de 1997 y que da seis meses adicionales de protección de las patentes a cambio de que los productores realicen estudios sobre los efectos de esos fármacos en niños, período durante el que no pueden venderse genéricos–. En 1994, el cabildeo de la industria farmacéutica logró impedir el avance de la propuesta de William Clinton del control de precios como parte de su plan de atención a la salud. Por influencia del cabildeo, las farmacéuticas obtuvieron el permiso de la Oficina de Patentes para divulgar los potenciales resultados de ensayos preclínicos antes de realizarse los clínicos (con lo que se apropian anticipadamente de un mercado para un producto que aún no ha tenido aprobación). Ese año, la FDA (entidad que concede la aprobación de los fármacos en los Estados Unidos) aprobó un cambio en las reglas que permite que algunos fármacos, como vacunas contra agentes de la guerra biológica, sean aprobados después de ser testeados con animales; la flexibilización de los criterios para el otorgamiento de patentes sobre genes, etc. Si bien estos resultados están encaminados a su aplicación en los Estados Unidos, la experiencia señala que muchos de ellos pueden hacerse extensivos a otros países mediante su inclusión en los acuerdos comerciales.

Estas compañías han logrado influir con sus demandas en el diseño de la política comercial estadounidense. La Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés), entidad encargada de negociar los acuerdos comerciales con otros países, es una de las agencias objeto de influencia por parte de los cabilderos de la industria farmacéutica. Entre 1998 y junio de 2005, PhARMA declaró contactos con la USTR en cincuenta y nueve informes, cifra superior a la registrada por cualquier otro grupo de interés (*The Center for Public Integrity*, 2005d). La focalización en el contenido de los acuerdos comerciales que diseñen un orden funcional a sus intereses acapara la atención de la industria farmacéutica, hasta el punto de que PhARMA ha tenido más contactos con la USTR que con la FDA.

En el diseño de la política comercial, la actividad de cabildeo se ha dirigido fundamentalmente a dos aspectos. En primer término, a la

obligatoriedad del reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual en los países con los que los Estados Unidos negocian acuerdos comerciales. Y en segunda instancia, a la eliminación de cláusulas que admitan prácticas regulatorias por parte de otros Estados en los acuerdos comerciales, como los controles de precios.

El cabildeo sobre estos dos asuntos ha sido efectivo. La Ley de Comercio de 2002 (*Trade Act of 2002*) reconoce como objetivos de los acuerdos comerciales la defensa de los derechos de propiedad intelectual y la eliminación de las prácticas regulatorias por parte de terceros.

La convergencia existente entre los intereses del gran capital y el gobierno de los Estados Unidos tiende a borrar en el entendimiento común las fronteras entre uno y otro. Acertadamente, Ana Esther Ceceña llama la atención sobre las diferencias:

Se habla indistintamente de hegemonía del capital transnacional o hegemonía de los Estados Unidos, por ejemplo, sin detenerse a examinar el diferente ámbito y estatuto teórico que tienen esas dos formas de representación del capital. Mientras el espacio del Estado lo coloca en posición de promover las mejores y más amplias condiciones de valorización de sus capitales pero privilegiando la gestión nacional, es decir, buscando la supremacía de la nación en el mundo, el capital individual –personificado en la empresa como base esencial de la producción de plusvalor– busca la ventaja tecnológica y organizativa en su campo específico, incrementando así sus ganancias. El Estado asume la representación del capital, principalmente ante el conflicto entre clases antagónicas, y hacia el exterior de la nación, en tanto el capital individual procesa, mediante la competencia, el desarrollo de las fuerzas productivas como espacio de apropiación privada, sustento de la superioridad o dominio económico frente a su propia clase. Bajo la forma de empresa, el capital no reconoce fronteras políticas, culturales o geográficas; sus límites están marcados por su capacidad productiva, por su capacidad de convertir todo espacio en uno real de valorización. Bajo la forma de Estado, expresada históricamente como Estado nacional, sus fronteras emanan de su capacidad de apropiarse los recursos mundiales, frente a y en detrimento de otros Estados nacionales, abriendo el espacio para el despliegue de sus capitales y disputando su lugar como eje vertebrador del proceso general de reproducción [...] Por ello, el sujeto de la hegemonía es el Estado nación, aunque [ésta] se construya fundamentalmente sobre la base del liderazgo económico que impulsan sus capitales (Ceceña, 1995b:31-32).

Es relevante poner al descubierto las relaciones existentes entre los asuntos que las compañías farmacéuticas estadounidenses reclaman que se incluyan en los acuerdos comerciales y la exigencia de presiones sobre los gobiernos de terceros países, con la situación doméstica de esa industria. En los Estados Unidos, los altos costos de los medica-

mentos ponen al gobierno frente a la disyuntiva de satisfacer los intereses económicos de la industria, o de ceder ante las presiones de algunos estados que abogan por la reducción de sus precios en detrimento de aquélla. Desde el año 2003, treinta y cuatro estados de los Estados Unidos han considerado la inclusión de legislaciones para promover la importación de medicamentos, fundamentalmente desde Canadá, lo que podría significar un ahorro para los ciudadanos de entre el 25% y el 50% del precio. Ello ha chocado con la negativa y la resistencia de la industria y del gobierno federal (*The Center for Public Integrity*, 2006).

Si bien hasta el momento tales demandas no han sido satisfechas, no puede descartarse un cambio de situación que eleve los costos políticos (bajo una administración demócrata, por ejemplo) de la gestión vigente y que, frente a los reclamos de reducción de precios de los medicamentos por parte de los estados, la respuesta implique el descenso de las ganancias de las farmacéuticas. En ese escenario, estas empresas podrían encontrar una salida compensatoria al declive en los mercados latinoamericanos, si éstos son regulados por acuerdos comerciales en función de sus intereses, que les garantice una participación monopólica con el desplazamiento de los genéricos y la consecuente elevación de los precios de medicamentos que tendrían que pagar los latinoamericanos. *Por lo tanto, la materialización de sus exigencias en los acuerdos comerciales con los países latinoamericanos tiene significación estratégica para elevar, en el mejor de los casos, y mantener, en una segunda mejor opción ('second best') los niveles de ganancias de las farmacéuticas estadounidenses. De esa manera, los acuerdos comerciales forman parte de la estrategia de acumulación de largo plazo del sector, cumpliendo la función adicional de compensar en los mercados latinoamericanos las posibles reducciones de ganancias en el mercado doméstico.*

En el tema de patentes y marcas, la industria farmacéutica y de otros productos para la salud ocupa en los Estados Unidos el segundo lugar en el *ranking* de compañías que registraron archivos sobre el tema, seguida por la de equipos y servicios de computación. La lista es liderada por la industria de la televisión y cine y los productores de música.

Durante la negociación del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana (TLCEU-CA-RD, más conocido como CAFTA-DR por sus siglas en inglés), se incluyó la demanda de PhARMA para remover los controles de precios en esos países, tanto como estrictas regulaciones en materia de propiedad intelectual. En el borrador del TLCEU-CA-RD se estipulaba la prohibición al establecimiento de topes a los precios de los medicamentos, excepto en el caso de desagravio por prácticas de comercio desleal. Con ello se garantiza la posibilidad de las farmacéuticas estadounidenses de exportar hacia Centroamérica y República Dominicana productos con altos precios, que aseguran exce-

lentes márgenes de ganancias. Esto no podría lograrse si no se restringe la participación de los genéricos en esos mercados. Como consecuencia, a estas exigencias las acompañan aquéllas que exigen el cumplimiento de las regulaciones de exclusividad y otorgan el reconocimiento de las patentes de los medicamentos en los países latinoamericanos.

En el año 2004, el Congreso de Guatemala discutió una ley que permitiría la comercialización de genéricos a bajos precios junto a los medicamentos de marca, lo que lógicamente se traduciría en una reducción de las ganancias de las compañías farmacéuticas de los Estados Unidos. La USTR amenazó con dejar afuera ese país de las negociaciones del TLC, y el Congreso guatemalteco no aprobó la medida (*The Center for Public Integrity*, 2005b).

Es importante considerar que tales medidas significan incapacitar a los gobiernos centroamericanos para establecer regulaciones de precios que podrían contribuir al acceso de sus pueblos a los medicamentos, con tal de garantizar elevados márgenes de ganancias a las empresas transnacionales estadounidenses. Queda claro que el objetivo de tales acuerdos comerciales no es elevar el nivel de vida de las sociedades latinoamericanas, viabilizando el acceso a una cartera más diversificada de productos farmacéuticos, sino facilitar y legitimar la realización de esas industrias como monopolios transnacionales. Con ello, los Estados latinoamericanos vendrían defensores de los titulares de las patentes y de sus supuestos derechos, en detrimento de los intereses de sus ciudadanos.

Estas experiencias evidencian una contradicción entre el discurso y la práctica: mientras el discurso general sobre el libre comercio argumenta las ventajas de la apertura de los mercados y las garantías a la competencia, los dictados de los TLC se dirigen a la creación de mercados cerrados para los productos farmacéuticos, acompañados de regulaciones que eliminan la competencia.

Comúnmente, se establece una relación lineal entre la protección a la propiedad intelectual y el estímulo a la innovación. Sin embargo, las tasas de ganancias obtenidas del monopolio de producción y comercialización otorgado por las patentes no son justificables por los gastos de Investigación y Desarrollo (I+D), a lo que se suma la regresión en las tasas de innovación y de registro de nuevos productos, documentada también en este trabajo. De todos modos, queda afuera del análisis un elemento crucial: en qué medida esas innovaciones están dirigidas a resolver problemas básicos de salud de los países en desarrollo y, como corolario, por qué los países latinoamericanos deberán subsidiar un proceso del que reciben limitados beneficios, si se tiene en cuenta que en los últimos veinticinco años se han desarrollado aproximadamente 1.400 medicamentos, de los cuales sólo el 1% está destinado al tratamiento de enfermedades tropicales (Valladares, 2005:8).

Las corporaciones argumentan que el no reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual bajo cualquier forma que limite los ingresos de los titulares de las patentes constituye un desestímulo al avance de la investigación, pues no se recuperan los costos del proceso que ella exige. Sin desconocer los altos costos de investigación para obtener nuevos productos, el verdadero significado del crecimiento de la industria biofarmacéutica para la economía estadounidense es revelado por un estudio divulgado a fines de 2004 por el Instituto Milken. Según éste, las compañías responden por la creación de 2 millones 700 mil empleos, y por un producto de 172 mil millones de dólares. El estudio destaca que esas cifras evidencian la importancia crítica del trabajo de los negociadores comerciales de los Estados Unidos para abrir los mercados extranjeros, nivelar el campo del juego y promover la innovación en el régimen de comercio global. Así, concluye que las industrias de alta tecnología, como la biofarmacéutica, son un instrumento para el crecimiento de ese país, y ello fundamenta la necesidad de impulsar una posición fuerte a favor de reglas de apertura comercial, que permitan la continuidad del crecimiento (PhRMA, 2006:2).

El argumento de recuperar la inversión en investigación no se sustenta en datos empíricos. Las estadísticas muestran que los costos en *marketing* de las mayores farmacéuticas del mundo superan con creces los de investigación y desarrollo, que para la mayor parte de las compañías no llega al 50% de lo invertido en promoción de los productos.

Tabla 15
Mayores empresas farmacéuticas: Gastos en Marketing y en I+D en 2004

Compañía	Gastos en marketing (millones de dólares)	Gastos en I+D (millones de dólares)	Gastos I+D/Gastos marketing (%)
Pfizer	16.900	7.680	45
GlaxoSmithKline	12.930	5.200	40
Sanofi-Aventis	5.590	9.260	165
Johnson&Johnson	15.860	5.200	33
Merck	7.350	4.010	55
Novartis	8.870	4.210	47
AstraZeneca	7.840	3.800	48
Hoffman La Roche	7.240	4.010	55
Bristol-Myers Squibb	6.430	2.500	39
Wyeth	5.800	2.460	42
Abbott Labs	4.920	1.700	35

Fuente: Cálculos de la autora y datos tomados de The Center for Public Integrity (2005b).

Un análisis similar puede hacerse en relación con las tendencias del empleo en una y otra actividad: la industria farmacéutica incrementó los puestos de trabajo dedicados al *marketing* de 55.348 a 87.810 entre 1995 y 2000. En cambio, las localizaciones laborales en investigación y desarrollo para el mismo período se redujeron de 49.409 a 48.527 (López Linares, 2005:22).

Tampoco las ganancias de las empresas farmacéuticas documentan el anterior argumento, pues se trata de uno de los sectores más rentables de la industria en 2004. De los cincuenta y un sectores monitoreados por la revista *Fortune*, la industria farmacéutica se ubica como la tercera en obtención de ganancias, después de la banca y la refinación de petróleo.

Tabla 16
Lugar ocupado por el sector atendiendo al nivel de ganancias

Lugar por ganancias	Compañía	Nº de empresas	Ingresos	Ganancias	Activos	Valor de mercado
1	Banca comercial y de ahorro	56	1.731.379	180.111	35.546.836	830.372
2	Refinación de petróleo	32	2.072.796	153.717	1.702.070	648.159
3	Farmacéuticas	12	327.636	52.881	616.104	691.043

Fuente: Fortune Global 500 (2005b).

Como evidencian las estadísticas, las ganancias en relación con los ingresos también son bastante altas. (Ver tabla 17).

En el mismo sentido, el plazo de veinte años de validez para las patentes farmacéuticas es a todas luces más que suficiente para recuperar los gastos de la inversión en I+D realizada por las corporaciones para obtener productos que luego se patentan. (Ver tabla 18).

No hay coincidencia en los cálculos de diversas fuentes sobre el gasto promedio en I+D para la obtención de un medicamento. Éstos van desde 800 millones de dólares –según PhRMA– hasta los 100 millones sustentados por *Public Citizen Watch*, un organismo adscrito al Congreso de los Estados Unidos. La comparación de la más alta de estas cifras con los resultados de las ventas anuales de los productos líderes de las corporaciones desmiente la necesidad de plazos tan prolongados de vigencia de las patentes. La tabla 18 refleja el importe de las ventas de los cinco productos líderes de las mayores compañías farmacéuticas estadounidenses. Si se compara el gasto promedio en I+D para la salida de un nuevo producto al mercado con el importe de las ventas, se puede concluir que no hay evidencia empírica que justifique la prolongación del monopolio de patentes. De estos datos

también puede inferirse que, incluso considerando otros gastos, lo invertido en I+D se puede recuperar en menos de la cuarta parte del tiempo estipulado para la vigencia de las patentes.

Tabla 17
Ingresos y Ganancias de las principales compañías farmacéuticas 2004

Compañía	Ingresos millones	Ganancias millones	Ganancias como % de los ingresos
Pfizer (Estados Unidos)	52.921.0	11.361.0	21,5
Johnson&Johnson (Estados Unidos)	47.348.0	8.509.0	18,0
GlaxoSmithKline (Gran Bretaña)	37.304.2	8.095.2	21,7*
Novartis (Suiza)	28.247.0	5.767.0	20,4*
Roche Group (Suiza)	25.166.3	5.344.2	21,2*
Merck (Estados Unidos)	22.938.6	5.813.4	25,3
Bristol-Myers Squibb (Estados Unidos)	21.886.0	2.388.0	10,9
AstraZeneca (Suecia)	21.426.0	3.813.0	17,7*
Sanofi-Aventis (Francia)	18.709.9	-4.490.0	-
Wyeth (Estados Unidos)	17.358.0	1.234.0	7,1*

Fuente: Fortune 500. The Global 500 (2005a).

*Calculados por la autora.

Para los países latinoamericanos en particular, el supuesto estímulo a la innovación que representa la protección a la propiedad intelectual se contrapone a la accesibilidad, por los límites a la competencia que supone la primera. Los TLC en negociación resuelven esta contradicción a favor del monopolio, y a costa de la retracción del acceso a los medicamentos que posibilita participar en el mercado de los genéricos.

Algunos análisis realizados por las corporaciones sirven de sustento a las formulaciones del contenido que posteriormente aparecen en la letra o en el espíritu de los tratados de libre comercio. Tal es el caso de la siguiente reflexión plasmada por PhRMA:

El concepto mismo de derecho de propiedad intelectual se pierde si un titular de patente no cuenta con capacidad de vender al precio de mercado establecido para ese producto. En cambio, el titular de la patente debe vender el producto patentado a un precio fijado por el gobierno que, como comprador gubernamental monopsonio, tiene un incentivo para bajarlo hacia el costo marginal de producción e ignora totalmente, de hecho, el valor de innovación inherente a los nuevos productos. Semejante diseño gana valor fuera de la patente y equivale a la expropiación de la propiedad intelectual (PhRMA, 2006:7, traducción del inglés de la autora).

Tabla 18
Principales compañías farmacéuticas de los Estados Unidos: Ventas de productos líderes

Producto/Compañía	Tipo de dolencia	Ventas en millones de dólares		
		2005	2004	2003
<i>Pfizer</i>				
Lipitor	Colesterol	12.187	10.862	9.231
Norvasc	Hipertensión	4.706	4.463	4.336
Zoloft	Antidepresivo	3.256	3.361	3.118
Celebrex	Analgésico	1.730	3.302	1.883
Viagra	Disfunción eréctil	1.645	1.678	1.879
<i>Merck</i>				
Zocor	Colesterol	4.832	5.196	5.011
Fosamax	Osteoporosis	3.191	3.160	2.677
Cozaar/Hyzaar	Hipertensión	3.037	2.824	2.486
Singulair	Alergia/asma	2.976	2.622	2.009
Proscar	Próstata	741	733	606
<i>Johnson&Johnson</i>				
Risperdal	Esquizofrenia	3.552	3.050	2.512
Procrit	Anemia crónica	3.324	3.589	3.984
Remicude	Anti-inflamatorio	2.535	2.145	1.729
Topamax	Migraña/epilepsia	1.680	1.410	1.043
Duragesic	Analgésico	1.585	2.083	1.631
<i>Bristol-Myers Squibb</i>				
Plavix	Cardiovascular	3.823	3.327	2.467
Provachol	Cardiovascular	2.256	2.635	2.827
Taxol	Anticancerígeno	747	991	934
Avapro/Avalide	Cardiovascular	982	930	757
Paraplatin	Anticancerígeno	157	673	905
<i>Wyeth</i>				
Effexor	Antidepresivo	3.459	3.347	2.712
Protonix	Reflujo gástrico	1.685	1.591	1.493
Prevnar	Vacuna infantil	1.508	1.054	946
Enbrel	Artritis, psoriasis	1.084	680	299
Nutrition	Fórmula infantil	1.041	943	857

Fuente: elaboración de la autora basada en los Informes anuales de Merck (2005); Johnson&Johnson (2005); Bristol-Myers Squibb (2004 y 2005); Pfizer (2005) y Wyeth (2005).

Aquí aparece un concepto medular que estará presente en los nuevos acuerdos comerciales: las medidas “equivalentes a la expropiación”. En

este caso particular, la inhabilitación para fijar el precio más allá de sus fronteras y, en consecuencia, la limitación de la tasa de ganancia, que es identificada como una medida equivalente a la expropiación.

Cuadro 4

Posición en la lista de vigilancia según PhRMA y la USTR de países latinoamericanos y caribeños

Categoría en la lista	Nominados por PhRMA		Reconocidos por la USTR	
	2004	2006	2004	2005
Países priorizados	-	-	-	-
Lista de vigilancia prioritaria	Argentina Brasil Rep.Dominicana Ecuador Perú Venezuela	Argentina Brasil Rep.Dominicana Ecuador Guatemala Perú Venezuela	Argentina Bahamas Brasil	Argentina Brasil Venezuela
Lista de vigilancia	Centroamérica Chile Colombia Paraguay Uruguay	Colombia Costa Rica Ecuador Perú	Belice Bolivia Chile Colombia Costa Rica Rep.Dominicana Ecuador Guatemala Jamaica México Perú Uruguay Venezuela	Bahamas Belice Bolivia Chile Colombia Costa Rica Rep. Dominicana Ecuador Guatemala Jamaica México Perú Uruguay
Monitoreo de la sección 306	-	-	Paraguay	Paraguay

Fuente: elaboración de la autora en base a los informes PhRMA (2004) y la USTR.

Países priorizados (*Priority Foreign Countries*): son aquellos que la USTR considera que más dañan los intereses de las compañías estadounidenses.

Lista de vigilancia prioritaria (*Priority Watch List*): países que no dan adecuada protección a los derechos de propiedad intelectual.

Lista de vigilancia (*Watch List Countries*): países que requieren atención bilateral para corregir problemas de propiedad intelectual.

Monitoreo Sección 306 (*Section 306 Monitoring*): monitoreo de países que han alcanzado previamente acuerdos bilaterales con los Estados Unidos para corregir problemas específicos.

Otra lectura del mismo pasaje es que, a través de un tratado comercial –que para los países latinoamericanos alcanza rango de ley–, con la inhabilitación de la capacidad de los Estados nacionales para incidir en los precios de determinados productos se legitima para estas empre-

sas su condición de fijadores absolutos de precios fuera de las fronteras donde esas compañías están registradas, como mecanismo garante del proceso de acumulación ampliada de las empresas transnacionales estadounidenses, en un claro ejercicio de extraterritorialidad.

Por otra parte, la industria farmacéutica de los Estados Unidos ha tenido una importante participación en la elaboración de las “listas de vigilancia” que la USTR publica cada año en su “*Special 301 Report*”. Allí identifica a los países que violan los derechos de propiedad intelectual de las empresas estadounidenses o que aplican medidas que impiden el acceso a sus productos. PhRMA considera que el *Special 301 Report* debe ser “una herramienta comercial particularmente beneficiosa dirigida al control de precios y otras barreras de acceso a mercados priorizados” (PhRMA, 2006:3).

En el año 2004, PhRMA solicitó a la USTR que se tomaran acciones en contra de treinta y ocho países que producían imitaciones o falsificaciones de medicamentos y divulgaban los datos de prueba, violando las regulaciones de los Estados Unidos sobre patentes. La USTR ubicó a quince de ellos en la lista sugerida por PhRMA. El cuadro 4 muestra los datos de inclusión de países latinoamericanos en los tres niveles de la lista de vigilancia por parte de PhRMA y la USTR para el tema de propiedad intelectual.

PhRMA confecciona un informe muy similar al de la USTR, con semejanzas manifiestas en estructura y contenido, que aporta elementos a la *Special 301* elaborada por la USTR.

La diferencia fundamental radica en que PhRMA evalúa con estándares más altos a los requeridos por la OMC en los ADPIC, y sus demandas son concomitantes con lo estipulado en los TLC negociados o que se negocian con los Estados Unidos.

Si se comparan los nuevos aspectos exigidos en materia de propiedad intelectual por los Estados Unidos en las negociaciones de los TLC –en general, pero de manera mucho más insistente, en los que se negocian con países latinoamericanos– con las estrategias de la industria farmacéutica para enfrentar una virtual caída de sus ganancias, la correspondencia es apreciable.

Las preocupaciones más serias para las farmacéuticas agrupadas en PhRMA no son los países latinoamericanos sino la India, Israel (que a pesar de tener un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, éste es anterior a la entrada en vigor de los ADPIC), Turquía y Taiwán, que no reconocen la lectura de los ADPIC a la luz interpretativa de lo que han negociado los TLC. En el caso de las negociaciones con los países latinoamericanos, a las grandes corporaciones les inquieta el desgaste político, material y técnico resultante del proceso negociador, sin que se haya podido tocar los dos grandes mercados

del sur: Brasil y República Argentina. Como se recoge en la lista de vigilancia, estos dos países se ubican en el segundo escalón de prioridad tanto para PhRMA como para la USTR. Las razones que avalan la propuesta de PhRMA y la USTR son coincidentes.

Según las consideraciones de ambos, la Argentina no establece un marco adecuado de protección a los derechos de propiedad intelectual para los productos farmacéuticos provenientes de procesos de investigación; no reconoce el carácter innovador a los segundos usos, ni una protección adecuada a los datos de prueba. Como resultado de estas fallas, en la legislación argentina se produjo un continuo descenso en la participación de los productos patentados por compañías farmacéuticas estadounidenses en su mercado doméstico. A ello se suman barreras de acceso al mercado, que incluyen restricciones a los productos de marca comercial, y bajos niveles de requerimientos para bioequivalentes. A lo anterior se agregan las preocupaciones de PhRMA por informaciones de funcionarios gubernamentales sobre la intención de incluir el requerimiento de un mínimo de producción nacional con vistas a desarrollar la producción propia. Aunque se le reconocen los discretos pasos dirigidos a reducir los actuales atrasos en la autorización de patentes, PhRMA recomendó que ese país permaneciera en la lista de vigilancia prioritaria durante 2006 a causa del impacto negativo de la negligencia en la protección de datos.

Éstas son las exigencias actuales para presionar cambios que favorezcan los intereses de las corporaciones afiliadas a PhRMA en la Argentina, donde según los datos del *Special 301 Report*, los daños provocados son equivalentes al 14,3% de la participación en el mercado. No obstante, ya se están planteando preocupaciones de otro orden, que afectan lo establecido en el Mercosur y avizoran cuáles podrían ser los puntos neurálgicos en la discusión de un TLC con los Estados Unidos: la prohibición en la legislación argentina de las patentes de segundo uso; el posible establecimiento del requisito de fabricación local mínimo; el estudio de una legislación que establecería el 70% de descuento sobre el precio promedio para un listado de medicamentos utilizados en enfermedades crónicas; y la existencia de tasas de importación sobre productos farmacéuticos no provenientes del Mercosur.

En el caso de Brasil, el informe señala que decisiones del Congreso amenazan los derechos de propiedad intelectual para los productos farmacéuticos. Se plantea la violación del artículo 39.3 de los ADPIC, en tanto productos copiados (genéricos) reciben registro sanitario a partir de una inadecuada protección de los datos de prueba. Además, impugna un decreto presidencial que permite la utilización de licencias obligatorias en casos de emergencia o de interés nacional. Este

último ampara la amenaza de expulsión de los laboratorios extranjeros y la elaboración de productos patentados sin previa autorización ni compensación a los titulares de la patente. Otro factor que sustenta la propuesta de PhRMA de incluir a Brasil en el segundo escalón de la vigilancia es la existencia de un órgano para el otorgamiento de patentes y de otra agencia con potestad para dirimir reclamaciones, dado que los pronunciamientos de uno y otro organismo han diferido, lo que produjo demoras en los registros.

Por lo demás, en el informe aparece la preocupación de que Brasil excluya como materia susceptible de ser patentada los fármacos y procesos para su obtención utilizados en la prevención y tratamiento del SIDA. Esto es, que agregue un cuarto elemento no patentable en su Ley de Patentes, lo que se interpreta como inconsistente con los compromisos contraídos bajo los ADPIC.

Brasil es el segundo mercado para las farmacéuticas estadounidenses en América Latina después de México, pero su participación ha decrecido entre 1990 y 2002, a causa de la crisis y del congelamiento de los precios de los medicamentos decretado por el gobierno. A las demoras en el registro por la aprobación se les atribuye el 50% de los daños a las farmacéuticas estadounidenses en ese país: al hecho de no respetar la exclusividad de los datos de prueba y a las limitaciones de patentabilidad se les imputa el 20% de los daños respectivamente, mientras que el otro 10% se le endosa al escaso vínculo entre los miembros. Sumados, se calcula que estos daños representan el 14,5% de la participación total en ese mercado (PhRMA, 2006).

Tabla 19

PhRMA: Afectaciones a las farmacéuticas estadounidenses por violación de los derechos de propiedad intelectual en países latinoamericanos

País	Daños por protección de patentes	Daños por protección de datos	Daños Totales	Ventas Totales	Daños como % de las ventas
Argentina	214.397	67.791	282.188	1.971.043	14,3
Brasil	580.706	341.971	922.677	6.368.823	14,5
Chile	120.159	35.660	155.819	816.276	19,1
Colombia	137.788	59.500	197.288	1.227.466	16,1
México	702.443	312.885	1.015.328	7.405.502	13,7
Perú	66.546	17.466	84.012	339.624	24,7
Venezuela	130.563	79.717	210.280	1.811.103	11,6

Fuente: PhRMA (2006:256).

Es importante prestar atención al hecho de que las demandas hechas por PhRMA superan los requisitos estipulados en el cumplimiento de los ADPIC, en los que existe un rango de flexibilidad que las farmacéuticas consideran dañino para la maximización de sus ganancias. Por ello diseñan estrategias con soporte gubernamental, a fin de limitar y hacer improcedente la autoridad otorgada a los Estados para aplicar políticas públicas de salud.

En la exploración de los instrumentos más eficientes para acomodarse a las nuevas exigencias de la competencia, el ALCA y los TLC devinieron un instrumento ideal para imponer legislaciones que garanticen a las empresas transnacionales la consecución de sus intereses de una manera casi rentista. Sin embargo, éste no es un proceso lineal ni exento de contradicciones. Las corporaciones no se conforman con el ritmo y cobertura propiciados por los TLC, de manera que reciben con beneplácito los contenidos que van más allá de los ADPIC, pero evalúan de modo muy crítico que los mayores avances tengan lugar en mercados poco significativos para los Estados Unidos. En otras palabras, plantean que el desgaste del equipo negociador estadounidense en múltiples negociaciones bilaterales no reditúa beneficios en los mercados de mayor importancia.

A las corporaciones como PhRMA les inquieta la efectividad de los TLC para propagar una normativa más estricta que la de los ADPIC. También les preocupa el desplazamiento del foco de atención de la política comercial hacia la negociación de los TLC, que descuida incluso el cumplimiento de los compromisos con la OMC en propiedad intelectual de los países que están fuera de la negociación. En este sentido, los TLC representan un *second best* (segunda mejor opción) en relación con el potencial de la OMC. Ello se debe a que en muchas oportunidades los candidatos se eligen por razones políticas y estratégicas que no siempre se corresponden con la importancia económica y comercial de esos países para los Estados Unidos¹¹. Por otro lado, según apunta el análisis de PhRMA, la selección de candidatos con economías tan diferentes desafía la habilidad de los negociadores estadounidenses para mantener la uniformidad de las exigencias en el capítulo de propiedad intelectual entre varios TLC. Una interrupción en la tendencia ascendente que actualmente vincula a los TLC podría dificultar a la USTR alcanzar sus objetivos respecto de la propiedad intelectual en venideros TLC. Los futuros socios podrían tomar como

11 La evaluación de PhRMA señala que los trece países que han negociado o negocian acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, excluyendo a Israel y a los miembros del TLCAN, sólo representan menos del 7% del comercio total de ese país (PhRMA, 2004: B-4).

referencia esos estándares más débiles en propiedad intelectual y rechazar acuerdos más exigentes. De todo esto, PhRMA concluye que el mayor desafío que suponen los TLC para la política comercial de los Estados Unidos es una no intencional bifurcación de la política bilateral en materia de propiedad intelectual, en la que los países que negocian TLC reciben una atención desproporcionada en relación con los que no están en ese proceso pero tienen mercados o problemas mayores (PhRMA, 2004:B-4).

En su informe de contribución a la *Special 301* de la USTR, la corporación PhRMA hace patente su apoyo a los TLC. No obstante, llama la atención sobre el impacto negativo de la focalización de la política comercial estadounidense en ellos, y apela a una utilización más decidida de la *Special 301* para corregirlo: “La efectividad del informe *Special 301* para mejorar y poner en vigor la protección de la propiedad intelectual en los países que no están en TLC es crecientemente desafiada por el continuo e intensivo uso de los recursos de la USTR en el programa de los TLC. La realización exitosa de negociaciones de TLC con mercados relativamente pequeños tiene un costo, a saber, la incapacidad de ganar similar protección a la propiedad intelectual, sobre todo respecto de la exclusividad de los datos y otros temas prioritarios en mercados comercialmente significativos. Para evitar esta consecuencia no intencional del programa estadounidense de TLC, PhRMA insta a la USTR a utilizar los informes anuales de la *Special 301* a fin de lanzar una iniciativa global para la exclusividad de los datos. Esto aclarará en los ADPIC que los Estados Unidos no sólo ganan en los TLC sino también con las recientes admisiones de China y Taiwán en la OMC. Los Estados Unidos podrían establecer que las clarificaciones plasmadas en los TLC sobre exclusividad de datos constituyen su interpretación acerca de cómo las obligaciones contraídas en el artículo 39.3 de los ADPIC deberían aplicarse y que asignará los recursos necesarios para asegurar que los países que no están en TLC actúen en correspondencia” (PhRMA, 2004: B-5, traducción del inglés de la autora).

En el ámbito latinoamericano, para las farmacéuticas estadounidenses es especialmente irritante el hecho de no haber logrado imponer su agenda para monopolizar los mercados brasileño y argentino.

MERCADO DE MEDICAMENTOS: EL INTERÉS EN EL MERCOSUR

Después de México, Brasil y la Argentina son el segundo y tercer mercado de productos farmacéuticos en América Latina. Si bien las demandas de inclusión en la agenda comercial de las firmas estadounidenses son válidas para cualquier región o país, debe resaltarse la particularidad del Mercosur en ese proceso, pues ambos países –además de ser grandes mercados medidos por la cantidad de población y,

en el caso argentino (más allá del deterioro y regresión en la distribución del ingreso experimentados en las dos últimas décadas), habría que agregar la capacidad adquisitiva de la población en relación con la mayor parte de los países latinoamericanos— son mercados donde ha existido un desarrollo y participación más o menos significativa en la oferta de los laboratorios de capital nacional. En la Argentina, Brasil y México, donde esas características están presentes, hay mayores resistencias a la implantación de un mercado oligopólico como el que pretenden imponer el ALCA y los TLC en tanto complemento del proceso de apertura, desregulación y liberalización. Ello explica también las posiciones más contestatarias por parte de las asociaciones empresariales de los dos países sudamericanos durante las negociaciones, pues buscan defender los espacios de mercado alcanzados. En cambio, en el resto de los países de la región, donde los laboratorios de capital nacional tienen una participación menos relevante en el mercado doméstico y la presencia de las transnacionales es mayoritaria, la defensa del mercado interno cuenta con menos sustento.

Brasil y la Argentina comparten una historia común durante el período de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), cuando desarrollaron una política comercial que combinaba la protección con incentivos a la inversión y, en una fase más avanzada, con instrumentos de estímulo a las exportaciones (Bekerman y Sirlin, 2001:229). En los años ochenta, como la mayor parte de los países latinoamericanos, los del Mercosur aplicaron políticas de liberalización encaminadas a desmontar aquéllas de promoción estatal, que impactaron en el sector farmacéutico —aunque no de la misma forma en todos los países del bloque, si se tiene en cuenta el tamaño y la estructura del mercado precedente y el diferente ritmo de adaptación del marco regulatorio—. Obviando las diferencias señaladas, es evidente el interés de las firmas transnacionales por posicionarse en este mercado.

Brasil posee la cuarta mayor industria farmacéutica del mundo después de los Estados Unidos, Francia e Italia. En cambio, es el decimoprimer mercado de productos farmacéuticos del mundo. Si bien cerca del 80% de las empresas que operan en ese sector son nacionales (Departamento de Comercio, 2005), ellas responden sólo por una pequeña parte de las ventas domésticas, en tanto las empresas extranjeras y sus subsidiarias —fundamentalmente estadounidenses y europeas— representan el 70% de las ventas (Departamento de Comercio, 2005).

Para las firmas de los Estados Unidos, Brasil es un mercado apetecible. En primer lugar, sus niveles de importación son significativos: cerca del 85% de las materias primas utilizadas en la producción de genéricos es importada, y la producción local de genéricos brasileña crece rápidamente. En segundo lugar, casi la totalidad de la producción

de genéricos es adquirida por el sistema estatal de salud pública como parte de su estrategia para que los más pobres puedan acceder a los medicamentos. Los pronósticos auguran que, para 2008, las ventas de genéricos alcanzarán los 1.000 millones de dólares. En tercer lugar, la demanda de equipos médicos y servicios asociados puede crecer con la construcción de plantas de producción. En cuarto lugar, si los impuestos son reducidos, el mercado debe crecer de manera ostensible.

La venta de equipos médicos es evaluada como una excelente oportunidad, derivada de su demanda creciente a partir del desarrollo más actual de las casas de salud dirigidas a reducir los costos de hospitalización. La producción doméstica no es suficiente para abastecer la demanda de esta forma organizativa de la atención médica. Además, existe la perspectiva de que Brasil pueda convertirse en un trampolín para exportar hacia el resto del Mercosur. Teniendo en cuenta que las ventas para 2008 se calculan en unos 2 mil millones de dólares, este segmento de mercado se presenta como promisorio para las compañías estadounidenses, que responden por el 50% de las importaciones (Departamento de Comercio, 2006:15).

Las empresas transnacionales han expresado su preocupación sobre la lenta e inexistente aprobación de patentes en Brasil. Según datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 18 mil patentes de ese país esperan aprobación en Brasil. También es objeto de preocupación que los impuestos aplicados a los medicamentos se encuentren entre los más altos del mundo. Según cálculos de la industria de los Estados Unidos, el gobierno brasileño recauda 1.000 millones de dólares en impuestos del sector farmacéutico (Departamento de Comercio, 2006:18). Aunque varios gobiernos estatales han declarado que los impuestos a los medicamentos serán reducidos para facilitar el acceso de la población, las firmas estadounidenses aún consideran que ese proceso es lento y burocrático y que el método impositivo aplicado por las autoridades brasileñas (impuesto en cascada) a los bienes manufacturados localmente afecta a varias industrias. Por tal motivo, es un tema que ha ganado presencia en las demandas que el sector privado estadounidense hace a su gobierno (Departamento de Comercio, 2006:18).

En Brasil se han implementado sucesivas políticas de control de precios sobre los productos farmacéuticos. En la perspectiva gubernamental, los genéricos actúan como una estrategia de acceso a los medicamentos por parte de la población, y también como un elemento regulador del mercado¹². En ese país, los medicamentos genéricos registran

12 La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil, ANVISA, debe monitorear los precios y garantizar que el precio del genérico sea al menos un 35% más barato que el producto patentado.

costos de entre un 35% y un 50% menos que los de marca. Además, en la última regulación de precios de 2003, el gobierno introdujo una reglamentación según la que los precios de los nuevos medicamentos no podían sobrepasar el costo promedio del mismo producto en España, Portugal, Italia, Canadá y Australia (*Price Water House Coopers*, 2005). Este tipo de intervención no es conveniente para las firmas estadounidenses, y es objeto de confrontación en las negociaciones internacionales.

Vale destacar, por cierto, que en Brasil todavía subsisten incentivos fiscales, tanto federales como estatales, para atraer inversiones (Bekerman et al., 2001).

Adicionalmente, en Brasil existe un estímulo desde el Estado para la utilización y desarrollo de las plantas medicinales. Esto tiene el objetivo de posibilitar la utilización de remedios basados en sus propiedades, sustentados en el acumulado histórico del saber tradicional y verificados por medios científicos, y de garantizar opciones terapéuticas a precios asequibles. También contempla el retorno a las comunidades de sus conocimientos corroborados por la ciencia (FUNDAQUIM et al., 2004:13-14).

El mercado brasileño ha crecido en los últimos años, y a pesar del entorno que estimuló a las industrias domésticas a producir para él, aún existe un espacio que no es satisfecho por la producción nacional.

Tabla 20
Mercado brasileño de productos farmacéuticos (en millones de dólares)

	2003	2004*	2005*	2006*	2007*	2008*
Tamaño del mercado	5.200	5.560	5.890	9.214	10.964	11.512
Producidos localmente	3.968	4.352	4.670	7.650	8.954	9.221
Exportaciones	280	312	340	473	638	829
Importaciones (globales)	1.512	1.520	1.560	2.037	2.648	3.120
Importaciones desde los Estados Unidos	301	356	436	407	530	624

Estimados de fuentes no oficiales.

Fuente: Para 2003, 2004 y 2005 Departamento de Comercio de Estados Unidos (2005).

Para 2006, 2007 y 2008 "Brazil Country Comercial Guide 2007. Pharmaceuticals" en <http://www.focusbrazil.org.br/ccg/PDF_Files/Pharmaceuticals%202007.pdf>.

*Estimaciones.

Las exportaciones estadounidenses representan el 20% de las importaciones brasileñas de productos farmacéuticos. Como puede apreciarse en la tabla, Brasil es un mercado potencial para los Estados Unidos, pero en la perspectiva empresarial de ese país, existen regulaciones que impiden una mayor participación de sus firmas. Por ello, el ALCA debería ser la vía para una "re-regulación" conveniente a sus intereses.

La industria farmacéutica argentina fue beneficiaria en el pasado de altos niveles de protección, que incluían la eventual prohibición de importar medicamentos, el no otorgamiento de patentes a los fármacos y controles de precios.

Desde el punto de vista socioeconómico, esa industria estaba formada por filiales de laboratorios de grandes firmas extranjeras y empresas de capital nacional, generalmente importadoras de los principios activos a partir de los cuales elaboraban los medicamentos para abastecer el mercado doméstico, y una limitada actividad exportadora.

El otorgamiento de patentes a los medicamentos se produjo con la entrada en vigor de los ADPIC en 2002. No obstante, las firmas estadounidenses persisten en su insatisfacción con la legislación de ese país, pues excluye el reconocimiento a los medicamentos que ya estaban en el mercado antes de esa fecha¹³. Otro punto de inconformidad es que no se ha introducido en la legislación argentina la reglamentación sobre la protección de los datos de prueba, tema que es objeto de preocupación para las grandes firmas agrupadas en PhRMA.

Teniendo en cuenta que en la Argentina, al igual que en muchos países latinoamericanos, no existían patentes para productos farmacéuticos, ello permitía acceder a esos medicamentos a través de la importación de copias del producto original, y no constituía un espacio de competencia en la innovación, como ocurre en los países industrializados. La competencia se da entre los productos originales (patentados y de marca) con sus imitaciones. En ese escenario, las campañas propagandísticas para estimular el consumo de los fármacos de marca, a los que se atribuye mayor calidad que a las copias, eran el sustento de los mayores precios.

La tabla 21 muestra la evolución de las ventas, los precios y estructura de participación de las firmas.

De los datos estadísticos puede inferirse que las políticas dirigidas a abrir el mercado farmacéutico marcan una tendencia a la elevación de los precios medios de los fármacos, a la concentración de la oferta –manifiesta en el incremento de la participación de las veinte mayores empresas en el mercado– y, presumiblemente, a la reducción de la

13 El reglamento argentino de la Ley de Patentes establece en su Artículo N° 100 que “No se aceptarán solicitudes de patentes de productos farmacéuticos cuyas primeras solicitudes en el país o en el extranjero hubieran sido presentadas con anterioridad al 1° de enero de 1995, salvo los casos en que los solicitantes reivindicaran la prioridad prevista en el Convenio de París con posterioridad a dicha fecha. En ningún caso las primeras solicitudes que sirvan de base para el inicio del trámite en la República Argentina serán anteriores al 1° de enero de 1994. Se seguirán los mismos criterios en los casos de modificación o conversión de solicitudes de patentes de procedimiento a solicitudes de patentes de productos farmacéuticos”.

participación de las firmas nacionales en el mercado, con su consecuente transnacionalización y monopolización. No debe perderse de vista que estos cambios se produjeron en un contexto de liberalización y apertura comercial que, durante la década del noventa y acompañado de los efectos de la convertibilidad y la desindustrialización, favorecieron el consumo de productos suministrados desde el exterior.

Tabla 21

Argentina: Evolución de las ventas, los precios y estructura de participación de las firmas

Año	Ventas locales		Precio medio (USD corrientes)	% participación de las 20 mayores	Distribución del mercado	
	Millones unidades	Millones USD corrientes			Nacionales	Transnacionales
1980	382	1.964	5,14	49,6	44,8	55,2
1985	432	1.227	2,84	50,1	53,7	46,3
1989	422	951	2,25	54,3	58,7	41,3
1990	394	1.462	3,71	54,9	56,9	43,1
1991	466	2.132	4,58	53,6	59,7	40,3
1992	482	2.575	5,34	52,8	59,7	40,3
1995	417	3.600	8,63	55,4	56,2	43,8
2000	379	3.937	10,39	60,2	49,1	50,9

Fuente: UIES (2005).

A escala global, las firmas transnacionales han desarrollado una estrategia de fusiones y adquisiciones para enfrentar la competencia. Ésta ha contribuido a su mayor participación en las ventas locales e incluyeron en ella a las empresas de capital nacional. Desde la perspectiva de las empresas domésticas, las políticas aperturistas, unidas a la entrada en vigor de una parte sustantiva de los ADPIC, las colocaron en la disyuntiva de repensar sus estrategias en las siguientes direcciones: aliarse con las firmas extranjeras; convertirse en firmas innovadoras –para lo cual se requieren gastos en I+D–; o especializarse en la producción de genéricos, como muchas de ellas hacían antes del proceso de las reformas, ahora con la ventaja de que podrían aprovechar los beneficios de un mercado regional como el Mercosur. Este complejo y contradictorio proceso explica la convergencia de intereses y reclamos entre la gran industria extranjera y sus aliados locales.

La liberalización del comercio exterior trajo como consecuencia la retracción de la limitada producción de principios activos por parte de las firmas nacionales y el incremento de las importaciones. En el año 2001, el 78% de las materias primas y materiales utilizados en la elaboración de productos fueron importados (UIES, 2005:20). Comparado con Brasil y México, el componente nacional de las materias primas en la Argentina es bajo. No obstante, el componente nacional de insumos y productos farmacológicos tiene un peso importante. Entre los años 2001 y 2005, como promedio, el 15% de la factura final de las empresas¹⁴ fue producido total o parcialmente en el país; un 11% corresponde a insumos o productos de la India; un 9% de Alemania; un 8% de Suiza; y menos del 1% a insumos provenientes de los Estados Unidos (cálculos de la autora sobre datos del Indec de los años indicados). Además de éstos, Italia, España, la Federación Rusa, Brasil, China, Japón, Francia, Israel, Irlanda y Suecia son proveedores más importantes para la industria farmacéutica argentina que los Estados Unidos. Debe resaltarse el peso que tienen los insumos de la India –uno de los líderes mundiales en la producción de genéricos– y los de Europa. Ello explica el interés estadounidense por acceder a este mercado en las condiciones privilegiadas del ALCA. Sin duda, lo anterior le facilitaría el desplazamiento de sus competidores en una industria dinámica como la farmacéutica en un mercado emergente.

La crisis de 1999-2001 produjo un deterioro del poder adquisitivo de la población y una caída de las importaciones. A partir de 2002, se observa un repunte de la demanda del mercado interno y de las exportaciones, favorecidas por la devaluación del peso. Los principales mercados de destino de las exportaciones farmacéuticas argentinas, medidos por su volumen, son Brasil con un 30%; México con un 12%; Chile con un 10%; Uruguay con 8%; Perú y Venezuela con el 5%; Turquía con el 3%; Panamá con el 2%; y Suiza con el 1% (UIES, 2005:70).

La demanda doméstica es satisfecha casi en su 80% con producción de laboratorios nacionales y extranjeros (UIES, 2005:13). Las firmas de capital nacional cubren el 50% de la demanda local; firmas de origen estadounidense, el 21%; y alemanas y suizas, el 11% y 9% respectivamente (UIES, 2005:13).

14 El Indec recoge las setenta y cinco empresas nacionales más importantes y comprende las radicadas en el país que producen y/o comercializan los medicamentos para uso humano. Incluye la reventa en el mercado interno de productos importados, listos para usar o que requieran fraccionamiento local. Esto permite cubrir un rango de entre el 85% y el 90% de la facturación global de la industria, y del 100% de los principales grupos de medicamentos para uso humano.

La firma en el año 2002 de la Ley de Prescripción de los Medicamentos por Nombre Genérico contribuyó a un discreto repunte de la industria local a partir de la utilización de la capacidad ociosa instalada. Ésta pasó del 48,8% en 2002 a un 60% en el primer trimestre de 2004 (UIES, 2005:27). La existencia de esa capacidad da un margen de maniobra en el corto plazo, pero en el largo requeriría un proceso inversionista para satisfacer cuantitativa y cualitativamente las demandas del mercado local y regional de manera competitiva.

La sanción por ley de la prescripción de los medicamentos por su nombre genérico en países como la Argentina, donde existe una capacidad instalada para la producción farmacéutica, puede estimular la participación de los laboratorios nacionales en la competencia. Con ello se amortigua la participación monopólica u oligopólica de las grandes firmas, especialmente de las representantes del capital transnacional. Tal posibilidad se perfila más nítida si la producción se proyecta hacia un mercado regional como el Mercosur, donde se avanza en la armonización de las regulaciones sanitarias encaminadas a estimular el comercio intrarregional de productos farmacéuticos. A ello se suma el papel de Brasil como primer proveedor al mercado argentino, medido en volumen (UIES, 2005:), y como receptor de los productos del país vecino –aunque debe aclararse que la Argentina y Uruguay tienen una participación en las exportaciones relativamente mayor a la de Brasil, atendiendo a su tamaño–. La Argentina respondió por el 53% de las exportaciones regionales de ese sector y Brasil fue su principal receptor, aunque sólo aportó el 39% de las exportaciones del bloque (Bekerman y Sirlin, 2001:233).

En las últimas décadas se ha observado una tendencia a la concentración de la actividad de I+D en entidades privadas. En la Argentina, podría forjarse un quiebre de esa tendencia, en tanto en 2002 el 69% de actividad de I+D fue desarrollada por entidades públicas, aunque mantiene la distorsión de que la parte destinada a desarrollo experimental es minoritaria. A diferencia de la dinámica característica de los países subdesarrollados, las empresas de capital nacional en la Argentina muestran una alta tasa de lanzamiento de nuevos productos y una mayor cantidad de combinaciones de principios activos (UIES, 2005:13-14).

Por el momento, existe la perspectiva de la creación de un polo farmacéutico en la provincia de Buenos Aires, con la participación de quince laboratorios de capitales nacionales, lo que permitiría el montaje de plantas con tecnologías de última generación y altos estándares de calidad y seguridad. El desarrollo de estas capacidades diversifica la participación de agentes en el mercado y amplía la competencia.

Vale destacar que en materia regulatoria hay diferencias entre la Argentina y Brasil. En éste existen mayores exigencias que en la

Argentina para el registro de los medicamentos, pero en aquélla no se brinda efecto retroactivo a las patentes reconocidas en el mundo antes de 1995. Por su parte, la ley brasileña interpreta la explotación obligatoria como exigencia para elaborar localmente los productos, mientras en la Argentina, la explotación de la patente se cumple cuando existe una adecuada distribución y comercialización del producto, independientemente de que sea de industria nacional o importado.

Estas asimetrías regulatorias son, en última instancia, fuente de conflictos, pues influyen en la localización de las inversiones que, hasta el momento, han favorecido a Brasil.

Especialmente entre estos países, existe un potencial para el desarrollo de empresas conjuntas en el sector, pero no ha sido suficientemente explorado, probablemente por las severas crisis que han atravesado los países del bloque. Ello ha generado una inestabilidad económica poco propicia para desarrollar iniciativas que profundicen los lazos de interdependencia de sus economías. No obstante, puede señalarse como promisoría la estrategia para enfrentar las transnacionales de este sector desarrollada por la Sidus de la Argentina y los Laboratorios Biosintética de Brasil, que poseen un 50% respectivamente de BioLatina, e invirtieron 1.200 millones de dólares para su lanzamiento. Se trata de dos empresas familiares con el 100% de capital de los dos países. La primera fase del proyecto supone la instalación de oficinas regionales; la segunda corresponde a la consolidación en el mercado de los productos actuales y nuevos. En la tercera se prevé la construcción de una planta en Brasil (González, 2002).

En Uruguay, ochenta y tres laboratorios cubren la demanda nacional y también un pequeño volumen de exportaciones. De manera general, se identifican tres tipos de laboratorios: los nacionales, los regionales o multinacionales (binacionales, principalmente argentinos), y los transnacionales, representados por subsidiarias. Los dos primeros tipos abastecen el mercado interno, tanto mediante importaciones como por el procesamiento en plantas industriales radicadas en territorio nacional, mientras que las subsidiarias sólo importan y no producen en el país. Del total de laboratorios, el 25% es uruguayo; el 30%, argentino; y el 44% restante pertenece a transnacionales suizas, alemanas y estadounidenses (Balderas, 2006). Estos datos dan cuenta del peso que tienen los capitales regionales del Mercosur y las empresas transnacionales.

De la producción local, el 82% tiene como destino el mercado interno, cuyas demandas satisface en un 66%.

Las limitadas exportaciones farmacéuticas uruguayas se dirigen a la Argentina, Brasil y Paraguay, en tanto las importaciones provienen de Europa y los Estados Unidos.

Entre 2004 y 2005, la industria farmacéutica paraguaya ha experimentado un crecimiento del 63% (*La Nación*, 2006). Éste se sustenta en la demanda local privada, que representó ventas por valor de 110.460.000 dólares, la mayor participación en las licitaciones para las compras del Estado, con una factura de aproximadamente 14 millones de dólares y de 15 millones en la demanda externa en 2005 (*La Nación*, 2006).

La demanda del mercado doméstico es cubierta en un 60% por la industria local, y la restante con importaciones (*La Nación*, 2005).

En Paraguay, el 90% de la producción de la industria farmacéutica nacional se destina al mercado interno, y el 10% restante a la exportación. Sus destinos fundamentales son México, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile y los países centroamericanos (*La Nación*, 2006). Los productos oncológicos han tenido especial aceptación. Paradójicamente, las exportaciones hacia el Mercosur fueron limitadas debido a problemas con el registro, lo que en la práctica funciona como una barrera no arancelaria.

La industria paraguaya de fármacos se desarrolla bajo la amenaza que representa la actividad de las empresas transnacionales. En 2005, la producción nacional estuvo en riesgo de ser desplazada del mercado a causa de la concesión hecha por el Ministerio de Industria y Comercio a doscientas treinta patentes con antelación a los plazos establecidos por la ley, ya que las mismas fueron otorgadas en 1995 y la ley prohibía su concesión hasta 2005. Esta irregularidad en el proceso de concesión de patentes adelanta lo que puede ser una situación común, con la sola aplicación de los ADPIC (*La Nación*, 2005).

Un balance de este sector en el Mercosur arroja que la producción de farmacéuticos se dirige fundamentalmente al mercado interno y a las exportaciones al mercado regional, aun cuando tienen muy bajo perfil, en tanto las importaciones provienen de los Estados Unidos y Europa. Sólo en el caso de Uruguay, las importaciones farmacéuticas provenientes del bloque son significativas con más de un 40%, ya que para la Argentina y Brasil no llegan al 13% (Bekerman y Sirlin, 2001:235). Para todos los países del bloque, la balanza comercial del sector es negativa, a pesar de ser un mercado que tiende al crecimiento y en el que existiría un espacio capitalizable por las grandes firmas si cambiaran las regulaciones nacionales existentes. Éstas son dos razones que explican el empeño y gestión de esos capitales, a través de negociaciones comerciales, para establecer un nuevo marco regulatorio que les garantice un acceso preferente a ese mercado. Realmente, los cálculos de las ventajas comparativas reveladas no ubican el sector como un espacio de ventajas comparativas frente al resto del mundo, lo que confirma que han sido las preferencias otorgadas a los productos regionales aquello que ha favorecido el desarrollo de las exportaciones intrabloque.

El nuevo marco regulatorio para satisfacer las exigencias de los ADPIC en materia de patentes y lo que podrían agregar los estándares más altos del ALCA (o de un TLC) conforman un nuevo escenario. Éste apunta a la inviabilidad de los laboratorios nacionales y, consecuentemente, a la ocupación de ese espacio por los laboratorios transnacionales, con lo que la estructura productiva y comercial del sector se modificaría. Por lo tanto, si el ALCA o un TLC llegaran a implementarse, se produciría una reestructuración productiva y comercial de envergadura en el sector farmacéutico del Mercosur.

Frente a este desafío, las empresas mercosureñas orientan su estrategia de adaptación a las alianzas estratégicas con los laboratorios transnacionales, por lo que es previsible un crecimiento de la participación de las firmas extranjeras en la estructura del sector. En este sentido, la existencia del Mercosur se erige en un estímulo gracias a las expectativas de expansión del mercado a partir de la reducción de los aranceles en el interior del bloque. Uruguay podría ser el país con mayores afectaciones en el corto plazo (Bekerman et al., 2001), pues las firmas transnacionales que operan allí deberían desplazar la producción local por importaciones generadas por sus subsidiarias en los mayores países del bloque.

De lo expuesto puede inferirse que las estrategias de adaptación de las empresas del Mercosur al nuevo entorno regulatorio en el campo de las patentes reducirá su participación en la estructura del sector farmacéutico del bloque. Adicionalmente, el cumplimiento de lo estipulado en la OMC, así como como su profundización por el ALCA, reduciría la competencia al desplazar del mercado a los laboratorios nacionales, con la consecuente reducción de puestos de trabajo portadores de una cultura industrial.

LOS MOTIVOS DE FONDO PARA EXTENDER LA VIDA DE LAS PATENTES

Las farmacéuticas reconocen de manera explícita que su principal activo es la propiedad intelectual. El examen de las posiciones de este segmento industrial en las ediciones del Foro Empresarial de las Américas, que se celebraron a partir del lanzamiento de las negociaciones del ALCA en 1998 (del Foro IV al VIII), revela que la mayor parte de las entidades que participaron en los talleres de propiedad intelectual están relacionados con la industria farmacéutica. Tanto los temas de los posicionamientos como las divergencias en la materia se refieren prioritariamente a la extensión de lo patentable, a la protección y prórroga de las patentes, y a inhabilitar los mecanismos de excepcionalidad en el cumplimiento de los compromisos.

Las razones de que éstos sean los temas prioritarios se explican por diversas causas, pero el tránsito hacia otro paradigma tecnológico es lo

decisivo en las estrategias de estas industrias para preservar, en el futuro, el dominio monopolístico que detentan en ese segmento de mercado.

Hernán Garrido-Lecca, presidente de la Sociedad Peruana de Inventores, sostuvo lo siguiente:

A principios de los ochenta, con el desarrollo de la tecnología del ADN recombinante, se produjo un cambio de paradigma en I+D en la industria farmacéutica: se dejó el paradigma de la síntesis química y se introdujo el de la ingeniería genética. Se apostó por una nueva generación de productos farmacéuticos basados en esta última, pues el paradigma químico estaba prácticamente agotado. Así, los grandes laboratorios le asignaron ingentes recursos a la I+D basada en la genética. Buena parte de esa inversión se dedicó a buscar curas para enfermedades de primer mundo –depresión, colesterol, signos de envejecimiento y otros–. Sin embargo, entrados ya en los noventa, los resultados no llegaban y las patentes de los viejos productos basados en la síntesis química empezaron a vencerse. La brecha financiera ocasionada por el creciente número de patentes por vencer y no compensadas por el reducido número de nuevos productos (nuevas patentes) lanzados al mercado empezó a afectar seriamente a los laboratorios (Garrido-Lecca, 2004).

EL BOOM DEL VENCIMIENTO DE PATENTES

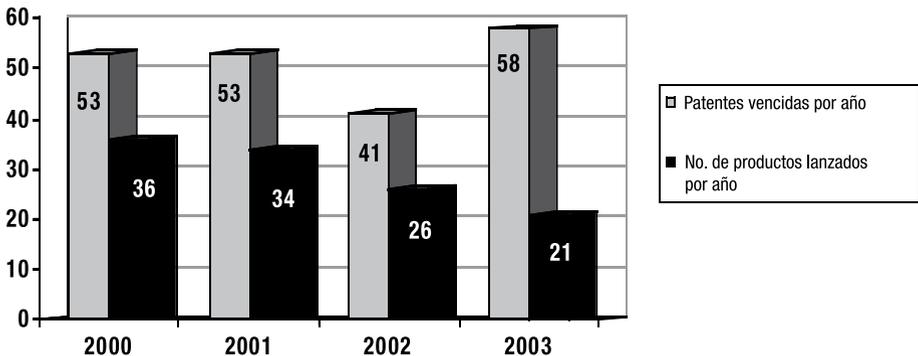
La gran industria farmacéutica está abocada a un ciclo de expiración de las patentes de productos líderes. Los márgenes de ganancias en sus principales mercados –los Estados Unidos, Europa y Japón, donde gozan de la exclusividad conferida por esa protección– se reducirán.

En los últimos años, en el mercado de las patentes farmacéuticas se evidencia la tendencia a que el número de patentes que expiran sea superior a las concedidas a nuevos productos. El *ETC Group* señala que en 2004 sólo seis nuevos fármacos fueron aprobados por las FDA de los Estados Unidos, lo que representa el 50% del promedio aprobado en años anteriores (*ETC Group*, 2005a:5). Entre 1982 y 1991 fueron aprobados doscientos cincuenta y ocho medicamentos, de los cuales sólo cuarenta y uno significaban un avance terapéutico (Holguín, 2004). Lo importante es que no se trata de una cuestión coyuntural, sino de un nuevo escenario para las farmacéuticas. El análisis de *ETC Group* cita a la reconocida Wood Mackenzie, que vaticina que para siete de las diez industrias farmacéuticas más importantes del mundo, menos del 10% de sus ingresos provendrá de nuevos productos en los próximos años (*ETC Group*, 2005a:16). Las siguientes estadísticas corroboran esa tendencia.

Según cálculos especializados de productores de genéricos, entre 2005 y 2010 vencerán más de 5 mil patentes de medicamentos

por un valor de más de 100 mil millones de dólares, lo que podría abaratar entre un 20% y un 90% los precios actuales. Según Goldman Sachs, la industria farmacéutica pudo ver reducidas sus ventas en un 22% hasta 2007, como resultado del vencimiento de patentes (Hita, 2004). Por ejemplo, la firma Merck perdió la exclusividad en el mercado estadounidense de *Proscar* y *Zocor* en junio de 2006 y la de *Fosamax* lo perderá en 2008 (Merck, 2005:24); la Bristol-Myers Squibb ya enfrenta el desafío de los genéricos del *Plavix*, cuya patente expira en 2011 (Bristol-Myers Squibb, 2005:3); la Johnson & Johnson enfrentará en esta década el fin de las patentes del *Topamax* y del *Risperdal* (Johnson & Johnson; 2005:4); el gigante Pfizer encara la pérdida de exclusividad para el *Zoloft* en 2006 y la del *Norvasc* y el *Zyrtec* en 2007 (Pfizer, 2005:4). Este momento es muy esperado por los productores de medicamentos genéricos.

Gráfico 3
 Mercado farmacéutico: Patentes vencidas y nuevos productos (2000-2003)



Fuente: Garrido-Lecca, Hernán (2004).

A primera vista, la industria farmacéutica percibe la amenaza de sus ganancias actuales por la conjunción de varios factores: la creciente competencia de los medicamentos genéricos; la aparición más lenta de nuevos fármacos patentables; la expiración de patentes; y las presiones políticas para reducir los precios. Sin embargo, *las corporaciones captan que estos procesos son expresión de cambios más profundos, y las estrategias para adecuarse a ellos tienen dos direcciones. Una para mantener los niveles de ganancias en las condiciones del viejo paradigma tecnológico, utilizando nuevos instrumentos que compensen el agotamiento de los precedentes; la otra, para lograr formas de propiedad y regulación reconocidas jurídica e internacionalmente, que les permitan mantener las condiciones mo-*

nopólicas de explotación de los recursos que sustentan el nuevo paradigma tecnológico.

Entre las estrategias dirigidas a mantener las ganancias sin aportes tecnológicos sustantivos pueden identificarse las artimañas para prolongar la vida de las patentes, como las nuevas formulaciones¹⁵ y las nuevas indicaciones¹⁶. En América Latina, a estas dos estrategias se las conoce bajo la denominación de “segundos usos”. En el borrador (no público) del TLC con los tres países andinos, esta exigencia aparece planteada por los Estados Unidos en los siguientes términos: “Además, las partes confirman que las patentes estarán disponibles para cualquier uso o método nuevo de utilización de un producto conocido”. Adicionalmente, establecen la prórroga de su vigencia cuando hubo demoras en el proceso de aprobación; la patentabilidad de procedimientos terapéuticos y quirúrgicos y la protección de la información no divulgada para evitar la entrada en el mercado de los genéricos y su producción. Sin productos nuevos para reponer las patentes vencidas, estas firmas dependen de medidas compensatorias de carácter temporal para mantener sus ganancias, las que incluyen “nuevas patentes” en que se reconoce como “novedad” que el mismo producto tomado tres veces al día se suministre en una dosis diferente una única vez. Al vencerse la patente de Zithromax en noviembre de 2005, Pfizer buscó el registro de Zmax, que debe ser tomada en una sola dosis, mientras el original debía ser tomado durante cinco días. Sin embargo, ambos tratamientos tienen un costo de cincuenta y dos dólares. El “nuevo tratamiento” aparece acompañado de tal despliegue publicitario que si los recursos invertidos en ello fueran empleados en investigaciones de nuevos medicamentos para curar enfermedades tropicales, reportarían más beneficios. No se trata de una práctica aislada. Si se revisan los informes anuales de las firmas farmacéuticas de los Estados Unidos, se encontrarán varias páginas dedicadas a notificar a sus accionistas sobre el progreso en la aprobación y registro de los “nuevos productos”. En un estudio de *Cutting Edge* entre las grandes firmas estadounidenses, en el que fueron monitoreadas treinta y tres empresas¹⁷, se refiere que el 46% de las empresas buscó nuevas indicaciones entre dos

15 Las nuevas formulaciones se refieren a cambios en la dosificación del producto o en la presentación (si debe consumirse en cápsulas, polvo, jarabe o spray).

16 Por “nuevas indicaciones” se entiende la comprobación de que el mismo producto puede ser utilizado en el tratamiento de otra afección, aun cuando sea del mismo origen que el de la aprobada originalmente.

17 Entre las compañías que sirvieron como fuente para este estudio se encuentran Abbott, Andrx, AstraZeneca, Baxter, Bayer, Bristol-Myers Squibb, GlaxoSmithKline, Johnson&Johnson, Merck, Mylan, Novartis, Organon, Par, Pfizer, Ranbaxy, Roche, Roxana, Sanofi-Aventis, Solvay, Teva y Wyeth.

y cuatro años antes de que expirara la patente del producto primario, en tanto el 21% lo hizo con cuatro a seis años de antelación (*Cutting Edge*, 2006:13). Una operación semejante se hace teniendo en cuenta el tiempo que demora el proceso burocrático de otorgamiento de la patente y el registro de comercialización de la FDA.

En este sentido, una cuestión a destacar es la organicidad entre las demandas estadounidenses en las negociaciones comerciales, la estrategia de las corporaciones y los tiempos para alcanzar estos propósitos. Ello se refleja en la sincronización, secuencia y vasos comunicantes entre las diferentes disciplinas que se negocian en los TLC, de manera que las exigencias en propiedad intelectual se pueden materializar, al menos parcialmente, en inversiones, servicios y solución de controversias.

Otras acciones se orientan a cuestiones más estructurales, como a la forma de funcionamiento de las corporaciones o a los cambios jurídicos que pretenden imponerse en las legislaciones de otros países para una operación monopolista de los resultados de la explotación de recursos estratégicos. En esta dirección pueden identificarse la diversificación de su cartera de productos hacia industrias afines cada vez más abarcadoras, como podrían ser las llamadas “ciencias de la vida”; las fusiones y adquisiciones; y la demanda de patentabilidad de plantas y animales. Esto fue formulado de manera explícita en el proyecto estadounidense del TLC Andino, donde el capítulo de propiedad intelectual, en su artículo 8, cláusula 2, propone:

Cada parte otorgará patentes para las siguientes invenciones: a) plantas y animales; y b) diagnóstico, procedimientos terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de humanos y animales” (Santamaría, 2004).

En efecto, las grandes corporaciones están trazando estrategias de corto plazo que les permitan continuar obteniendo ganancias con las viejas patentes. Entre tanto, preparan el escenario para garantizar legalmente las nuevas condiciones materiales del proceso de acumulación.

En la primera dirección, el estudio de *Cutting Edge* citado anteriormente sostiene que a fin de neutralizar los efectos de la competencia ocasionados por la reducción de la participación en el mercado de las compañías proveedoras de productos de marca, la introducción de genéricos y la expiración de patentes, las estrategias más utilizadas por las compañías monitoreadas fueron la comercialización de nuevas formulaciones con el propósito de extender la vida de las patentes próximas a expirar, esgrimida por el 82% de las treinta y tres compañías encuestadas; el estrecho control de precios para mantener los niveles de participación en el mercado, utilizada por el 70% de ellas; un 64% confió en el fortalecimiento de las concesiones; y el 58%

incrementó las operaciones de *marketing*. Las estrategias restantes consideradas en la primera dirección tienen un alcance más limitado, pues el lanzamiento de un nuevo producto depende del éxito en las actividades de I+D y de nuevos hallazgos científicos. La aprobación de nuevas indicaciones, utilizada por el 55% de las compañías estudiadas, y la extensión por utilización pediátrica, empleada por el 27% como estrategias para prolongar el período de vida de las patentes, no es generalizable para todo tipo de medicamento ni de enfermedad –incluso la última sólo es válida en los Estados Unidos– (*Cutting Edge Information*, 2006:11).

LA POSICIÓN DUAL EN RELACIÓN CON LOS GENÉRICOS

La comercialización de productos genéricos en el mercado de productos farmacéuticos ha crecido de manera que no puede pasar inadvertida, y se considera una de las principales amenazas al monopolio de las ventas de los productos patentados.

El alto precio de los medicamentos y los elevados márgenes de ganancia del sector están directamente relacionados con la explotación monopólica del mercado a través de las patentes. El derecho de patente sobre un producto confiere a su titular el derecho de

impedir que terceros, sin su consentimiento, realicen actos de fabricación, uso, oferta para la venta, venta o importación para estos fines del producto objeto de la patente [...] y cuando la materia de la patente sea un procedimiento, el de impedir que terceros, sin su consentimiento, realicen el acto de utilización del procedimiento y los actos de uso, oferta para la venta, venta o importación para estos fines de, por lo menos, el producto obtenido directamente por medio de dicho procedimiento (ADPIC, 1994).

Teniendo en cuenta las peculiaridades cualitativas de este mercado por el valor de uso de los bienes que comercializa, es comprensible que el deterioro del acceso a los medicamentos sea un foco de sensibilidad social, con potenciales costos políticos para cualquier gobierno. Esta reflexión es válida en general para cualquier momento histórico, pero cuando las poblaciones están expuestas a pandemias como las del SIDA, el tema del acceso a los medicamentos deviene un factor incuestionable de gobernabilidad.

En ese sentido, la competencia de los genéricos ha sido un aspecto decisivo para abaratar el precio de los medicamentos y permitió a muchas personas el acceso a tratamientos que no habrían podido obtener con sus recursos en el mercado de productos de marca. Desde otra perspectiva, la presión que ejercen los productos genéricos sobre el precio de los patentados ha elevado la capacidad

de negociación de determinados gobiernos con las transnacionales farmacéuticas para enfrentar situaciones de emergencia sanitaria, como la del SIDA. Los gobiernos de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay Perú, Uruguay y Venezuela, lograron en 2005 una negociación con veintiséis compañías farmacéuticas para reducir el precio de los antirretrovirales utilizados en el tratamiento del SIDA. El resultado fue una reducción de entre un 15% y un 55% de los costos de la terapia. Una reunión anterior se había desarrollado en 2003, con la participación de diez países y ocho industrias farmacéuticas, pero los resultados de la segunda aventajaron los de la primera, y se tradujeron en un ahorro en el gasto de antirretrovirales para esos países de entre un 9% y un 66% (ver tablas 22 y 23) (OPS, 2005).

La reducción de los precios de los antirretrovirales es crucial para elevar la cobertura del tratamiento a un mayor número de personas afectadas por la enfermedad. Debe tenerse en cuenta el punto de partida de esta negociación, en la que el precio de los antirretrovirales originales (patentados) es tres veces más altos que el de los genéricos. En estas reuniones participaron, además de los representantes de las farmacéuticas, productores de genéricos. Evidentemente, sin la presión que representaron estos últimos, la negociación no habría tenido los mismos resultados, pues sólo se habría asentado en factores políticos como la coordinación institucional y la presión de la sociedad civil. Es interesante dar a conocer que los laboratorios de productos patentados resistieron la negociación de manera conjunta, ya que su intención era hacerlo país por país. Los representantes de ese segmento abandonaron la mesa de negociación, excepto los laboratorios Abbott (Seoane et al., 2005). Centroamérica y Caricom llevaron adelante negociaciones similares durante 2001, 2003 y 2002 respectivamente. La primera región mencionada obtuvo una reducción del 50%.

Los cuadros siguientes muestran los resultados alcanzados en la negociación de los países de América del Sur, a contrapelo de las demandas de las firmas transnacionales, algunas de las cuales aceptaron la negociación sólo cuando evaluaron que significaba la segunda mejor opción frente a la amenaza brasileña de quebrar la patente y otorgar la licencia a otro laboratorio.

En el fondo del debate entre el gobierno brasileño y las transnacionales subyace el conflicto entre los intereses de los laboratorios transnacionales –que buscan proteger las ganancias obtenidas por sus patentes– y los gobiernos de los países subdesarrollados –que requieren en lo inmediato poder contar con los medicamentos necesarios para enfrentar pandemias como las del SIDA o la tuberculosis.

Tabla 22
Costos de las combinaciones terapéuticas más utilizadas en la región
y los precios negociados en 2003 y 2005

	Mínimo regional	Máximo regional	Precios negociados 2005	Precios negociados 2003	Respecto del mínimo regional	Respecto del precio negociado en 2003
AZT+3TC+EFV	677	2.876	573	672	-15,3%	-14,7%
AZT+3TC+NVP	241	5.336	241	317	0,0%	-24,0%
D4T+DDI+IDV/rtv	923	3.099	762	1.219	-17,5%	-37,5%
D4T+DDI+LPV/rtv	1.829	12.085	1.123	2.489	-38,6%	-54,9%
LPV/RTV+TVF+D4T	16.856	41.544	8.949	-	-46,9%	-

Fuente: OPS (2005b:256).

Tabla 23
Descuentos en el precio de tratamiento de VIH/SIDA después de las negociaciones

Concepto	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Total
Gasto actual	19.319.419	65.909	123.292.114	493.993	17.029.900	1.117.941	411.831	1.962.074	1.936.041	165.629.223
Gasto Potencial a precios negociados	15.424.837	36.225	112.635.909	219.206	9.457.537	534.696	138.341	1.735.888	1.012.301	141.194.940
Ahorro en dólares	3.894.582	29.684	10.656.205	274.787	7.572.363	583.245	273.490	226.187	923.741	24.434.284
Ahorro %	-20%	-45%	-9%	-56%	-44%	-52%	-66%	-12%	-48%	-15%

Fuente: OPS (2005a).

Los datos del ahorro para los países representan lo que dejan de ganar las grandes firmas en esos mercados. Esto explica que una de las estrategias de las farmacéuticas, explícitamente reconocida en los informes anuales a los accionistas, es la continuidad o apertura de litigios para recuperar espacios exclusivos de mercado para sus productos, a pesar de los gastos que se le atribuyen a esa partida en los balances.

En relación con otros, la tabla 24 muestra diez medicamentos que figuran entre los considerados esenciales por la Organización Mundial de la Salud y compara el precio de los genéricos en relación con los de marca. Como puede apreciarse, la diferencia de precios entre los productos de marcas y los genéricos, y entre los de una misma categoría en diferentes países, trasciende cualquier teo-

ría y valida la inexistencia de un criterio estrictamente económico para su fijación.

Tabla 24
Precio de los medicamentos de marca y genéricos-(USD/100 unidades)

Compuesto principal/ presentación		Argentina	Bolivia	Brasil	Ecuador	Nicaragua	Perú
Amoxicilina 500 mg cápsula	Marca	80,2	46,7	53,0	26,1	0,0	54,2
	Genérico	63,5	13,8	38,0	18,0	11,3	9,9
Captopril 25 mg tableta	Marca	31,3	46,8	36,0	36,2	0,0	58,7
	Genérico	0,0	24,0	17,0	0,0	57,4	8,4
Fluconazol 150 mg cápsula	Marca	2.087,0	648,0	1.232,0	772,8	1.766,0	1.390,0
	Genérico	1.500,0	0,0	0,0	375,0	558,0	310,0
Gentamicina 80mg/2ml inyección	Marca	470,0	18,0	157,0	72,0	0,0	580,0
	Genérico	127,0	18,0	92,0	47,0	26,0	59,6
Ibuprofeno 400 mg tableta	Marca	45,6	40,0	22,0	56,5	0,0	46,3
	Genérico	30,9	10,0	0,0	6,5	45,0	7,8
Sulfametoxazol trimetoprima 120/160 mg tableta	Marca	79,3	64,0	44,0	40,2	0,0	72,0
	Genérico	34,1	15,0	28,0	3,5	6,0	11,3
Omeprazol 20 mg cápsula	Marca	338,0	185,0	185,0	136,5	196,1	221,4
	Genérico	174,8	70,0	77,0	53,9	22,6	37,0
Ciprofloxacino 500 mg tableta	Marca	373,7	228,0	365,0	120,0	0,0	381,7
	Genérico	226,7	77,0	160,0	8,2	75,4	34,7
Ceftriaxona 1g inyección	Marca	2.678,0	1.736,0	1.809,0	3.117,0	1.592,0	2.260,0
	Genérico	2.340,0	833,0	472,0	1330,0	1.607,0	810,0

Fuente: Acción Internacional para la Salud (AIS) 2001.

Los altos precios de los productos patentados explican por sí solos el interés de las farmacéuticas por extender el imperio espacial y temporal de las patentes.

Teóricamente, los genéricos se comercializan una vez que ha expirado la patente del producto, pero en la práctica no ocurre exactamente así. No obstante, en el caso particular de América Latina, la participación creciente de los genéricos durante las últimas décadas se ha visto favorecida por el hecho de que hasta la entrada en vigor de

los ADPIC en 1995, las legislaciones de muchos países subdesarrollados no otorgaban patentes a los medicamentos para abaratar los costos de atención a la salud. Para estos países, el no reconocimiento de patentes a los medicamentos no suponía un conflicto con los intereses de los grupos económicos locales, pues como se ha mencionado, más del 90% de los titulares de las patentes registradas en el mundo son de países industrializados. Esto permitió que países como la Argentina y Brasil desarrollaran una industria farmacéutica, incluso con capacidad para la producción de principios activos y productos acabados, como es el caso de Brasil.

Por estas razones, en los países latinoamericanos se extendió la utilización de los genéricos en las últimas décadas, lo que ha amortiguado, aunque de manera marginal e insuficiente, los impactos negativos de la reversión de los sistemas de salud pública latinoamericanos al calor de las políticas neoliberales. Esta situación puede agudizarse con la entrada en vigor de los ADPIC después del período de transición, que para la mayor parte de los países latinoamericanos debía haber vencido en 2005 (excepto para Haití, donde vencerá en 2016, por ser beneficiario de la prórroga concedida a los países más atrasados). Los países miembros de la OMC, entre otras regulaciones, deberán asegurar la protección de los productos farmacéuticos mediante patentes. En el año 1994, la CAN había adoptado la Decisión 344, que establecía que los medicamentos incluidos en el listado de esenciales de la OMS no serían patentables. Esa decisión debió ser revisada y sustituida por la Decisión 486, vigente desde 2001, para cumplir el acuerdo sobre los ADPIC.

Por su parte, los TLC de los Estados Unidos con los países latinoamericanos que se negocian –o cuya negociación ha concluido– intentan revertir cualquier flexibilidad estipulada en los ADPIC y obstaculizar el acceso a los genéricos, retrasando su entrada en el mercado mediante la protección de los datos de prueba por diez años. Es evidente que ello dilata el ingreso de estos productos más baratos. Tal imposición pone en peligro los discretísimos avances alcanzados en el acceso a los medicamentos con la incursión de estos productos, que en muchos casos habían gozado del apoyo de medidas gubernamentales que establecían que, en los centros de salud, las prescripciones facultativas se hicieran por el nombre del principio activo del fármaco y no por la denominación del producto patentado.

Como puede apreciarse en la tabla 25, en algunos países latinoamericanos los genéricos tienen un peso significativo en las ventas totales de productos farmacéuticos.

En la tabla aparecen tres países latinoamericanos en los que la participación de los genéricos en las ventas totales es cercana al 60%

o más. De ellos, dos son del Mercosur, lo que explica la presencia de estos países en las listas de vigilancia prioritaria en materia de propiedad intelectual por parte de los Estados Unidos y su interés por forzar las acciones negociadoras con el bloque del sur para desplazar los genéricos, en especial los producidos localmente.

Tabla 25
Mayores mercados de genéricos por la participación de los genéricos en las ventas totales, 2000

País	Participación genéricos en ventas totales
Bangladesh	70,9%
República Dominicana	63,0%
Uruguay	61,5%
Corea	58,7%
Argentina	58,6%

Fuente: OMS (2004a:37).

A pesar de las aprehensiones de las farmacéuticas en relación con los productos genéricos, su producción se convierte finalmente en una de las estrategias para compensar la caída de las ventas y ganancias por la expiración de las patentes. En el propio mercado estadounidense, donde los productos patentados gozan de estricta protección, la participación de los genéricos en las prescripciones ha crecido del 19% al 57% entre 1984 y 2005 (PhRMA, 2005:20). Algo similar ocurre en otros países, como puede verse en la tabla 26, donde se muestra la participación de los genéricos en las ventas totales y en el volumen de prescripciones.

En los informes anuales de las mayores firmas farmacéuticas se les notifica a sus accionistas la incursión de esas compañías en el mercado de genéricos. En muchas ocasiones, estas firmas deberán ingresar bajo otro nombre para mantener los productos patentados en un segmento especial.

En el ya citado estudio de *Cutting Edge*, el 39% de las empresas encuestadas declaró la utilización de genéricos autorizados (productos cuya patente venció), y el 21% reconoció la apertura de una unidad subsidiaria de genéricos como estrategia de mercado para el período 2004-2006.

En el caso de los genéricos, intervienen también las exigencias en materia de propiedad intelectual a través del tema de las marcas, pues existen genéricos de marca cuyos precios son superiores, mientras las copias de otros laboratorios resultan más baratas.

Tabla 26
Líderes del mercado de genéricos por valor de las ventas, 2000

País	Mercado de genéricos en valores, millones de dólares	Participación de los genéricos como % del mercado total	Participación de los genéricos como % del volumen de prescripciones
Estados Unidos	31.700	(1997) 11,0	(1998) 44,6
Alemania	5.700	(1997) 17,0	(1998) 40,0
Francia	4.400	2,0	(1996) 3,0
Gran Bretaña	4.500	(1997) 21,7	(1998) 47,0
Brasil	2.400	47,5	
España	2.200	31,2	
Argentina	2.000	58,6	
México	2.000	40,0	
Canadá	1.900	(1997) 15,0	(1997) 40,0

Fuente: OMS (2004a:37)

Una de las señales más evidentes del creciente papel de los genéricos en el mercado es que la actividad de fusiones y adquisiciones ha alcanzado a esas compañías. En los últimos años, se ha producido la fusión de Watson y Androx; de Actavis con Alpharma; de Amide con Pliva; y la de Teva e Ivax. Las motivaciones para este proceso en el caso de los genéricos se asocian a que dichas compañías no son productoras de grandes ganancias y requieren ventas voluminosas para operar competitivamente.

Como puede inferirse de los datos de la tabla 27, los montos de las ventas de farmacéuticos entre 1976 y 2000, tanto del mercado brasileño como del mexicano, los hacen acreedores del interés por parte de los Estados Unidos en las negociaciones para garantizar la legitimación jurídica de la presencia de sus compañías en esos países. La vía de los productos patentados es la primera y mejor opción, de modo que se despliegan recursos e ingenio para extender el ámbito de lo patentable primero, y para patentar todo lo patentable con independencia de quién sea su propietario, después. La razón es estrictamente económica: el mercado de los productos patentados ofrece más ganancias por producto, pero las patentes tienen la desventaja de su vencimiento. Por este motivo, es necesario incursionar en los mercados a través de otros instrumentos, cuyo criterio de realización económica se vincule con el volumen vendido e, incluso en ese caso, aún queda un segmento reservado a la exclusividad de las marcas, que integran

también la agenda de negociaciones de propiedad intelectual. Lógicamente, los mayores mercados por volumen de ventas acaparan la atención. Una vez más, aparecen los mercados brasileño y mexicano ocupando un sitio privilegiado en las ventas y en las demandas del capital transnacional para su liberalización.

Tabla 27
Los diez mayores mercados farmacéuticos del mundo (mil millones de dólares corrientes)

País	1976		País	1985		País	2000	
	Valor	% mundo		Valor	% mundo		Valor	% mundo
Estados Unidos	7,90	18,4	Estados Unidos	26,45	28,1	Estados Unidos	149,5	52,9
Japón	4,02	9,3	Japón	14,04	14,9	Japón	51,5	18,2
Alemania	3,41	7,9	Alemania	6,00	6,4	Francia	16,7	5,9
Francia	2,70	6,3	China	4,70	5,0	Alemania	16,2	5,7
China	2,60	6,0	Francia	4,47	4,8	R. Unido	11,1	3,9
Italia	1,90	4,4	Italia	3,67	3,9	Italia	10,9	3,9
España	1,32	3,1	R. Unido	2,35	2,5	España	7,1	2,5
Brasil	1,21	2,8	India	1,78	1,9	Canadá	6,2	2,2
Reino Unido	1,03	2,4	Canadá	1,69	1,8	Brasil	5,2	1,8
México	0,77	1,8	Brasil	1,41	1,5	México	4,9	1,7
Diez mayores	26,86	62,4	Diez mayores	66,56	70,8	Diez mayores	279,3	98,7
Ventas mundiales	43,05	100	Ventas mundiales	94,10	100	Ventas mundiales	282,5	100

Fuente: World Drug Situation 1988 and IMS Health, IMS MIDAS Customized Insights, octubre de 2001 en OMS (2004a:34).

Las megafusiones entre las principales industrias farmacéuticas son una estrategia para enfrentar los desafíos de la competencia y optimizar los costos de la I+D de nuevos productos. Pfizer compró Pharmacia y Warner-Lambert; GlaxoSmithKlines es el resultado de la fusión de GlaxoWellcome, SmithKline Beechan; Sanofi se unió con Aventis; Astra Zéneca es el resultado de la unión de ambas; y Novartis de la unión de Ciba-Geigy y Sandoz.

Entre las estrategias estructurales de más largo plazo de los sectores farmacéuticos, de agroquímicos y de semillas para enfrentar los desafíos del proceso de acumulación ampliada, está la diversificación de la cartera de productos hacia industrias afines, como la farmacéu-

tica veterinaria y la biotecnológica. Según expresara el director ejecutivo de Novartis, Daniel Vasella:

El denominador común en nuestro negocio es la biología. La investigación y la tecnología son aplicadas con el fin de descubrir, desarrollar y vender productos que afectan sistemas biológicos, humanos, de plantas o animales.

Esta tendencia se manifiesta en el hecho de que las empresas líderes son las mismas en producciones afines, como vimos en el caso de las productoras de semillas y de agroquímicos, las de productos farmacéuticos para humanos y de uso veterinario, etcétera.

Todas estas tácticas forman en su conjunto un complejo tejido empresarial que garantiza a las empresas líderes sus posiciones en esos mercados. Sin embargo, de cara al futuro, quizá la estrategia de largo plazo que mayor impacto tenga sea la ampliación del material patentable a organismos vivos. En los ADPIC, se deja un espacio abierto para que ello pueda realizarse, y se mantiene una formulación lo suficientemente ambigua como para que esos procesos puedan interpretarse de manera flexible. En cambio, en los TLC, ésta es una demanda clave para el futuro, ya que se halla signada por el desarrollo de las nanotecnologías, consistentes “en la manipulación de la materia a escala de átomos y moléculas, en la que el tamaño se mide en millonésimas de milímetro” (*ETC Group*, 2005a).

En 2004, a escala global, la industria y los gobiernos invirtieron más de 10 mil millones de dólares en I+D en nanotecnología. Los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea son los abanderados en estas investigaciones. Se estima que la mitad de las 1.200 empresas de nanotecnología se localizan en los Estados Unidos (*ETC Group*, 2005d). La nanotecnología posibilitará una convergencia tecnológica sin precedentes, pues a nanoescala no existe diferencia entre materia viva e inerte, y una sola innovación podría ser aplicable en diferentes áreas de la producción. Según datos de la *National Science Foundation*, el mercado de la nanotecnología superará el billón de dólares entre 2011 y 2012. Otros estudios especializados prevén que el valor de los productos comerciales que incorporan nanotecnologías será diez veces mayor que el de los productos biotecnológicos, y con igual valor a las producciones de la industria informática y de telecomunicaciones, en su conjunto, para 2014 (*ETC Group*, 2005d: VIII). Estos datos indican que las normas de propiedad intelectual se tornarán mucho más estrictas. El cambio de la plataforma tecnológica podría implicar, por una parte, la pérdida de importancia de los productos básicos de los que dependen los países subdesarrollados

en ese patrón tecnológico y, por otra, mayores gastos por concepto de patentes y regalías.

Si bien el desarrollo de las nanotecnologías constituiría el fundamento del patrón tecnológico dominante en el futuro –lo que implicaría una retracción de la participación de los países en desarrollo en la producción global–, lo cierto es que los impactos medioambientales y en la salud humana de estas novedosas plataformas productivas están por investigarse. Así, paralelamente al auge de las ciencias de lo “sintético” y frente al temor de sus posibles consecuencias, se produce un *boom* en la demanda de productos naturales.

En las últimas dos décadas es apreciable el crecimiento del consumo de los llamados “productos naturales”, como alimentos, medicamentos y cosméticos. Esto ha determinado un interés desmedido de las grandes firmas productoras de tales rubros en el acceso a las fuentes de recursos que garanticen los insumos necesarios para su fabricación. Aquí se incluyen plantas medicinales frescas o deshidratadas, frutas, pulpas, aceites de frutas, extractos herbales, aceites vegetales, oleorresinales, aceites esenciales, colorantes y otros, que cuentan en el mercado con una demanda creciente. Es válido destacar que el logro de una calidad adecuada y el desarrollo de las propiedades en los productos dependen de que de estas especies se desarrollen en su medio original (sus propiedades no pueden ser reproducidas fuera de su hábitat), por lo que muchas corporaciones despliegan una estrategia de acercamiento al recurso en la perspectiva de su apropiación y para excluir potenciales competidores.

Aproximadamente el 25% de todos los fármacos recetados tiene su origen en fuentes botánicas. Grandes firmas como Abbott, Bristol-Myers Squibb y Eli Lilly, han participado en la bioprospección de plantas, en tanto otras, como Bayer, SmithKline Beecham, Glaxo, Wellcome, Aventis y Merck mostraron interés por invertir en ese campo (CAF, 2005).

La renovada atención a los productos naturales se manifiesta en el alza de la participación de estos productos en los mercados europeos y estadounidense. Según datos del *Nutrition Business Journal*, los productos naturales representaron el 14% de las ventas dentro de la categoría de cuidado personal. En esta explosión de la demanda de productos naturales, merece destacarse el rápido crecimiento de la cosmecéutica (cosméticos a los que se les atribuye propiedades medicinales), a la que se le calculó un mercado potencial de 5 mil millones de dólares para 2007. Similar dinámica es previsible para el mercado de alimentos y bebidas naturales, segmento al que los estudios auguraron un alcance de 22 mil millones de dólares en Europa y de 27,5 mil millones en los Estados Unidos para 2007 (BTFP, 2005).

Este comportamiento de la demanda de productos naturales es una oportunidad para los países subdesarrollados, donde se localizan las materias primas. Sin embargo, la tendencia a una mayor regulación para introducirlos –muchas veces desconocida por los productores y exportadores– podría generar, una vez más, que los países poseedores del recurso no se constituyan en los beneficiarios del dinamismo de la demanda.

Desde la perspectiva de la economía política, la lógica interna de estos procesos se explica por la incorporación, gracias al desarrollo de la ciencia y la tecnología, de la casi totalidad de los bienes naturales en la mercantilización capitalista, cuya realización económica requiere su reconocimiento como propiedad privada capitalista. *Dado que tales bienes están localizados territorialmente en espacios que no son propiedad de los que explotan el recurso, la vía para fundamentar la apropiación de los resultados económicos de su explotación es el conocimiento de las propiedades que lo hacen utilizable como objeto de valorización. Por ese sinuoso camino donde el conocimiento y la capacidad para desarrollarlo marcan la diferencia, se consuma la expropiación. El instrumento legal que permite la consumación de ese proceso de apropiación/expropiación es la patente.*

En los dos últimos siglos de capitalismo, las patentes han sido una fuente de plusvalía relativa y extraordinaria para el capital. Por lo tanto, no es nuevo su papel como fuente de acumulación. Lo novedoso es, primero, la significación que adquieren en la llamada “sociedad del conocimiento” como fuente de acumulación, lo se aprecia en el creciente número de patentes solicitadas y otorgadas y en el espectro de lo patentable. Segundo: el papel de los tratados comerciales como vía para la internacionalización de la realización de las patentes como fuentes de acumulación por medio del establecimiento del derecho supranacional por sobre el derecho e interés del Estado nacional.

Los acuerdos de libre comercio viabilizan el proceso de expropiación, legitimándolo jurídicamente en un tratado internacional. No obstante, es pertinente aclarar que tales acuerdos son un camino consensuado con la venia de las élites gubernamentales latinoamericanas, lo que no excluye la utilización de otros instrumentos más conflictivos, como el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y el Plan Puebla Panamá.

PARTICIPACIÓN DE LAS FIRMAS FARMACÉUTICAS EN LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA Y LOS TLC

Para la instrumentación de estrategias de acumulación privada, como el reconocimiento de los segundos usos de las patentes, proscripción de las licencias obligatorias, reconocimiento de la exclusividad de los datos de prueba, reducción de la capacidad de los Estados

para controlar los precios, etc., se requiere cierto amparo legal. Esto explica la insistencia estadounidense para la inclusión en los TLC de estas peticiones del sector privado, que ha acompañado de diferentes maneras las negociaciones.

La revisión de las posiciones del sector privado sobre derechos de propiedad intelectual en los Foros Empresariales de las Américas, desde que fueran lanzadas las negociaciones en 1998, revela la polarización y la existencia de enfoques irreconciliables que anulan la posibilidad de un espacio de convergencia que satisfaga a ambas partes. De esto se deriva, necesariamente, que los resultados significarían el sacrificio de los intereses de una de ellas.

Las posiciones divergentes son sustentadas por las empresas estadounidenses y algunas asociaciones latinoamericanas, por un lado, y por los representantes de las asociaciones industriales de los mayores países de la región, por el otro (excepto México, del que no aparecen registradas ponencias que den cuenta de su participación en los talleres sobre el tema).

Al revisar la estructura interna de las asociaciones latinoamericanas que comparten el enfoque de las estadounidenses, aquéllas resultan ser las representaciones de las grandes firmas farmacéuticas transnacionales agrupadas en cámaras, cuyo origen se remonta a los años noventa, cuando muchas firmas transnacionales que habían abandonado los países latinoamericanos porque el marco regulatorio bajo la ISI no les era favorable retornaron por la vía de los procesos de fusión y adquisición de empresas locales al producirse la apertura.

Entre los representantes de las compañías estadounidenses se evidencia una mayor coincidencia en los temas tratados y en las posiciones que entre las entidades latinoamericanas. El cuadro 5 identifica los principales posicionamientos representativos de la polarización de propuestas.

Muchas de las exigencias planteadas por el sector privado de los Estados Unidos en las negociaciones del ALCA y de los TLC han sido reivindicadas también en el marco de la OMC, pero no han contado con el apoyo de los restantes países miembros para incorporarlas en los ADPIC. Así, en las reuniones de debates sobre el material patentable, ese país ha sostenido que las excepciones autorizadas a la patentabilidad no son necesarias, y que la protección mediante patente debería extenderse a todas las invenciones patentables de plantas y animales¹⁸.

18 Una información más detallada al respecto puede encontrarse en OMC: "Examen de las disposiciones del párrafo 3 (b) del Artículo N° 27. Resumen de las cuestiones planteadas y las observaciones formuladas", Consejo de los Aspectos de los Derechos de

Cuadro 5
Principales posicionamientos representativos de la polarización de propuestas

Formulaciones bajo el ALCA que significan ADPIC plus	Formulaciones que acotan la amplitud del ALCA
<ul style="list-style-type: none"> -ADPIC piso mínimo. -No discriminación por campo de la tecnología ni lugar de producción. Conceder patentes a la materia viva. Los productos de la biotecnología, como material biológico que pueda ser aislado, deben ser patentados. -Restringir el uso de licencias compulsorias. -Diez años de protección para la información no divulgada. -Patentabilidad de nuevos usos. -Ampliación de la vigencia de las patentes por demoras en el registro. -Consagrar el principio del agotamiento nacional del derecho. -Notificar a los titulares de las patentes la identidad de las compañías que busquen la aprobación de un genérico de su producto mientras la patente está vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> -Las discusiones sobre propiedad intelectual deberán limitarse a asegurar la implementación de las obligaciones impuestas por los ADPIC. -Acoger propuesta realizada por gobiernos del hemisferio de remitir las negociaciones relacionadas con propiedad intelectual a la OMC. -La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio de los productores y de los usuarios de los conocimientos tecnológicos. -El acuerdo deberá restringir la patentabilidad de la biotecnología, incluyendo la microbiología y el fitomejoramiento. -Aplicar el principio de agotamiento internacional. -Debe instrumentarse el carácter no restrictivo de las licencias obligatorias. -Respetar el mandato de la Declaración de Doha, donde se dispone que los ADPIC deben interpretarse y aplicarse de manera que los miembros de la OMC puedan proteger la salud pública y promover el acceso a los medicamentos. -Proteger la información no divulgada contra la competencia desleal, absteniéndose de conceder derechos de exclusividad de mercado.

Fuente: elaboración de la autora basada en los documentos de los Talleres de Propiedad Intelectual de los IV, V, VI, VII y VIII Foro empresarial de las Américas de 1998, 1999, 2001, 2002 y 2003 respectivamente.

El cuadro 6 relaciona la adscripción de las entidades empresariales a las principales posiciones relacionadas en el cuadro anterior. Es importante aclarar que existe otro grupo de entidades privadas, cuyos planteamientos son de carácter muy general, lo que no permite identificar sus visiones sobre los núcleos duros de la negociación que definen los desencuentros.

La inclusión de tales demandas en los TLC o en el ALCA es un tema sensible, pues muchas de ellas chocan con su prohibición expresa en las legislaciones nacionales sobre patentes, como ocurre con la Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad de la Argentina; la ley 9.279 que rige la propiedad industrial en Brasil; o lo estipulado por los organismos subregionales de integración, como la Decisión 486

Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, IP/C/W/369, 8 de agosto de 2002.

de la Comunidad Andina. En los tres documentos citados, se reconocen manera explícita como no patentables los métodos de tratamiento quirúrgico, terapéutico o de diagnóstico, las plantas y los animales; no se estipula el reconocimiento de patentes por segundos usos y admiten el derecho a la utilización de licencias obligatorias por no explotación de la patente. En cambio, otros países como Colombia –como se verá más adelante– ya habían adoptado legislaciones más cercanas a los intereses de los Estados Unidos.

Cuadro 6
Adscripción de las entidades empresariales a las principales posiciones respecto de la propuesta de los Estados Unidos

Convergentes con la propuesta	Divergentes de la perspectiva
US Chamber of Commerce	Unión Industrial Argentina
Association of American Chambers of Commerce in Latin America	Consumer Project on Technology
US Section of the Brazil-US Business Council	Centro Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos
Pharmaceutical Research & Manufacturers of America (PhRMA)	Asociación de los Laboratorios Nacionales del Uruguay
Câmara da Indústria Farmacéutica Anglo-Americana do Brasil	Asociación Latinoamericana de Industria Farmacéutica (ALIFAR)
Câmara Argentina de Especialidades Medicinales	ADIFAN, Perú
Asociación Nacional de Laboratorios Farmacéuticos del Perú	Asociación de Laboratorios Farmacéuticos Asociación de Industrias Farmacéuticas Colombianas (ASINFAR)
Asociación de la industria Farmacéutica de Investigación (AFIDRO)	Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)
Croplife Latin America	CIIFA
Federación Centroamericana de Laboratorios Farmacéuticos (Fedefarma)	Cámara Industrial de Productos Farmacéuticos Argentinos (CILFA)
Federación Latinoamericana de Industrias Farmacéuticas - FIFARMA, Lima, Perú.	Generis Pharmaceutical Association Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas (INFADOMI)
Consejo de las Américas	Sector Empresarial de Guatemala
ASOPROFAR, Ecuador	Asociación Latinoamericana de la Industria Eléctrica y Electrónica (ALAINEE)
Asociación de Empresas Farmacéuticas de Investigación y Desarrollo, Inc. (EFID, Rep. Dominicana)	Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Chile (ASILFA)
Asociación Dominicana de Propiedad Intelectual (ADOPI)	Comisión Empresarial para las Negociaciones Comerciales Rep. Dominicana
Asociación de Representantes, Agentes y Productores Farmacéuticos (ARAPF)	Universidad de Buenos Aires
Alexis de Tocqueville Institution	The Caribbean Association of Industry and Commerce
ALAFARPE	Cámara Mercantil de Productos del País (Uruguay)
Summit of Americas Center	Associação Dos Laboratórios Farmacéuticos Nacionais (ALANAC)
	Associação Brasileira das Indústrias

Fuente: elaboración de la autora basada en los documentos de los Talleres de Propiedad Intelectual de los IV, V, VI, VII y VIII Foro empresarial de las Américas de 1998, 1999, 2001, 2002 y 2003 respectivamente.

Corresponde aclarar que la práctica de imponer mayores estándares en materia de propiedad intelectual utilizando la “zanaho-

ria” del acceso a los mercados no es una novedad. Las exigencias planteadas en el ALCA y negociadas en TLC tienen su antecedente directo en el TLC de la Unión Europea y México y en las iniciativas unilaterales de acceso a mercado desarrolladas tanto por los Estados Unidos como por la Unión Europea. Esta última exige a los países beneficiarios del Acuerdo de Cotonú la obligatoriedad de patentar invenciones biotecnológicas y, a México, adherirse al Tratado de Budapest¹⁹ en un plazo definido. Por su parte, los Estados Unidos, en la Ley de Preferencia Arancelaria Andina (ATPA) de 1991, y en la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (CBTPA, antes llamada “Iniciativa para la Cuenca del Caribe”) de 2000, establecían que los beneficios comerciales serían otorgados en la medida en que los países se comprometieran a proteger los derechos de propiedad intelectual más rigurosamente que bajo los ADPIC. A Ecuador en 1993, y a México y Trinidad y Tobago en 1994, se los comprometió a adecuar sus normas a las de la Unión para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV). A Nicaragua se la comprometió en 1998 a adherirse a UPOV, y se le exigió no incluir ninguna excepción para plantas y animales en la legislación nacional de patentes (GRAIN, 2001). En el ALCA y en los TLC negociados y en negociación, la posición sostenida por los Estados Unidos es no aceptar excepciones para plantas y animales en las leyes nacionales de patentes.

Lo cierto es que la satisfacción de las demandas de la gran industria farmacéutica estadounidense pasa por la adopción de una nueva jurisdicción que avance sobre lo establecido en la OMC, y a la vez limite sus flexibilidades, convirtiendo a los TLC en ADPIC plus.

Entre las materias que trascienden los ADPIC y que mayor interés reclaman de la gran industria farmacéutica se encuentran la protección transitoria (*pipeline*); la protección contra las importaciones paralelas (agotamiento territorial del derecho); la protección de la información no divulgada; la protección a la biotecnología en todas sus formas; y la protección suplementaria cuando la patente no se ha podido explotar debido a causas no imputables al titular. La enumeración de estos aspectos reafirma que el foco se ubica en los elementos estructurales que sustentan el plus de acumulación: los cambios jurídicos que establecen el monopolio de la explotación de esos mercados, y la ampliación de los medios de producción de plusvalor, que amplían las fronteras de lo patentable.

19 El Tratado de Budapest obliga a los países a reconocer como evidencia de invención la presentación física de una muestra de un microorganismo, a los efectos de la tramitación de los derechos de patente.

Con estas reglas, como señala la Dra. Silvia Rodríguez,

unas cuantas empresas transnacionales consolidarán globalmente la apropiación de la capacidad de reproducción de las semillas, base del sustento de la humanidad; de los diseños moleculares de una planta, animal o microorganismo para la elaboración de medicamentos; de las propiedades de las bacterias para fagocitar hidrocarburos; o de los genes de algunas plantas con resistencia a la sequía o al frío. Estas y otras propiedades de los seres vivos no son producto de laboratorio. Sin embargo, se están privatizando cada día en mayor escala por medio de subterfugios legales, de modo que quienes posean un certificado de propiedad de las unidades básicas de la vida, no necesariamente en manos de los investigadores, podrán controlar el acceso y la venta de los productos, su procedimiento de elaboración y la tecnología patentada con la que se obtienen (Rodríguez, 2004a).

El *Industry Functional Advisory Committee* (IFAC), organismo asesor con gran influencia en el gobierno de los Estados Unidos, en un análisis sobre las provisiones en materia de propiedad intelectual en el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Australia señala:

El IFAC-3 cree que es esencial que los futuros TLC incluyan, como mínimo, todas las protecciones y clarificaciones adicionales encontradas en el TLC con Australia, así como aquellos que no fueron incluidos debido a las circunstancias especiales dadas por la condición de país desarrollado de Australia, que determina sus altos estándares de protección de patentes. Por ejemplo, los Estados Unidos deben aprovechar la oportunidad de las negociaciones de futuros TLC para aclarar que a ningún descubrimiento pueden imponerse requisitos más allá de los estipulados en el Artículo 29 de los ADPIC a los solicitantes de patentes. Tal provisión prohibiría explícitamente a los países imponer requisitos especiales para revelar el origen de los recursos genéticos o utilizarlo como base para negarse a conceder la patente o invalidarla. Los TLC futuros deben incluir provisiones que mantengan protección a las patentes en tránsito, sobre todo para aquellos candidatos a TLC que actualmente no brindan protección a los productos farmacéuticos. Finalmente, los Estados Unidos deben incluir una obligación para los países comprometidos con los TLC a fin de prevenir la pérdida de derechos debido a las acciones tomadas por las partes negociadoras antes de la conclusión de las negociaciones del TLC, que permitan a terceras partes entrar en el mercado con anterioridad a la vigencia de las nuevas obligaciones contenidas en los TLC (IFAC-3, 2004:13).

Como puede deducirse, los Estados Unidos pretenden la expropiación absoluta del material genético de la región a través de diferentes acciones concatenadas. Primero, por la extensión del criterio de patentabilidad.

Segundo, por el tratamiento a la bioprospección como “servicio científico y de investigación” (Rodríguez, 2005). Se desprende de esto tanto que los permisos de acceso se toman como acuerdos de inversión –que después de firmados y aprobados se convierten en contratos de inversión– como la privatización de sus resultados (Rodríguez; 2005). Tercero, se oponen a cualquier regulación que apunte a compartir el reconocimiento social y económico de dicha inversión.

Por lo demás, asegurar las condiciones monopólicas que proporciona la concesión de patentes para los productos farmacéuticos confirmará la experiencia ya vivida por otros países respecto del incremento del precio de los productos, sin la esperada compensación derivada de la transferencia tecnológica. Ello se debe a que a la exigencia de la patentabilidad le siguen las “solicitudes” de las firmas farmacéuticas de eliminar los requisitos de desempeño, con lo cual la explotación de la patente deja de ser una reivindicación aceptada dentro de los acuerdos comerciales. También implica el peligro de un incremento de las importaciones de los productos, con los consecuentes efectos negativos en la balanza comercial y de cuenta corriente.

Curiosamente, contra lo que dictan el sentido común y las estadísticas, la exclusividad y control de los mercados ejercidos mediante patentes no califican como monopolio. En un estudio encomendado a la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre lo legislado en políticas de competencia en varios acuerdos internacionales suscritos por países latinoamericanos, donde se define un grupo de conceptos, se aclara que

monopolio significa una entidad, incluido un consorcio u organismo gubernamental, que en cualquier mercado pertinente en territorio de una parte ha sido designado proveedor o comprador único de un bien o servicio, pero no incluye una entidad a la que se le haya otorgado un derecho de propiedad intelectual exclusivo derivado solamente de dicho otorgamiento (OEA, 2002).

Por último, valdría la pena puntualizar algo que ha estado implícito a lo largo de este acápite: la legitimación de la capacidad de acumulación transnacional de la industria farmacéutica estadounidense no se agota en un instrumento, sino que se despliega en un conjunto de ellos con diferentes ámbitos de acción. En algunos aspectos, éstos se superponen y, en otros, son complementarios. En materia de propiedad intelectual, es posible identificar tres peldaños: el primero lo constituyen los ADPIC, cuya función es el establecimiento de un piso mínimo de exigencias estipuladas en un acuerdo internacional por encima de la legislación nacional y que implican también un mecanismo de sanciones. El segundo es la *Special 301*, un instrumento en el que las peticiones de las firmas son asumidas

por el gobierno para elevar las exigencias en relación con lo establecido en la OMC. En el caso de los países latinoamericanos, la *Special 301* actúa como arma de presión a través de sanciones como el retiro de las preferencias unilaterales otorgadas por la ATPDEA a los países andinos, o el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) sobre los integrantes del Mercosur. El tercero son los TLC, que sintetizan en el cuerpo de un tratado internacional los mayores niveles de demandas de las firmas, acompañados de un mecanismo de solución de controversias manipulado por las empresas transnacionales. Con esto se quiere significar que si no se firman los TLC (actualmente el mecanismo más completo para lograrlos), el alcance de los objetivos se hace más sinuoso, aunque no imposible.

Otra cuestión de fondo es que con los TLC, el papel de los gobiernos periféricos en materia de propiedad intelectual puede variar. La función gubernamental de velar por la salud pública es desplazada por la de gendarme de los intereses de las empresas transnacionales, con lo que se trastoca su función: de supuesto protector del derecho público, se convierte abiertamente en protector del derecho privado.

IMPACTO DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ACCESO A MEDICAMENTOS

Las primeras reacciones frente al TLC Andino planteaban apoyo o rechazo, temor y expectativas, ventajas y desventajas. Posteriormente, se iniciaron estudios de impacto sectorial. Para las negociaciones de propiedad intelectual, el eje de las preocupaciones ha girado en torno del impacto en el sector de la salud, con foco en el acceso a los medicamentos. Tanto los gobiernos como organizaciones no gubernamentales encomendaron a entidades consultoras y especializadas la realización de estos estudios. Especial importancia por su amplitud, diversidad y profundidad han tenido los desarrollados en Perú y Colombia; no así en Ecuador, donde no se pudieron concluir debido a desacuerdos en los indicadores para evaluar el impacto.

El estudio realizado por APOYO Consultoría, por encargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, precisa claramente que, en materia de propiedad intelectual, el TLC implicará básicamente costos para Perú, puesto que las industrias farmacéutica y agroquímica locales no se caracterizan por una actividad de investigación y desarrollo que determine el registro de nuevas moléculas. Evalúa, además, que teniendo en cuenta el tamaño del mercado peruano, no es lógico esperar una reversión de las condiciones de inversión tecnológica. Para rematar, el estudio pronostica que tan sólo los precios de los principios activos protegidos podrían aumentar entre un 95% y un 116% (APOYO, 2005:76).

Un estudio encargado por el Ministerio de Salud de Perú pronosticó que como resultado del TLC:

- Se modificará la estructura del mercado peruano de medicamentos:

Tabla 28
Modificaciones previsibles de la estructura del mercado peruano de medicamentos

Estructura en %	Antes del TLC 2004	Después del TLC 2017
Genéricos de marca	50	20
Genéricos DCI	33	11
Originales de Marca	17	69

Fuente: Valladares Alcalde (2005:18).

- Durante los cinco primeros años de vigencia del TLC quedarían excluidas del acceso a medicamentos entre 700 y 900 mil personas por año, debido a su encarecimiento, si no se incrementan el presupuesto de las entidades de salud y el ingreso de los hogares (Valladares, 2005:16):

Tabla 29
Incremento esperado de los precios de los medicamentos en Perú por impacto del TLC con los Estados Unidos (en porcentajes)

Años	Promedio %	Originales %	Genéricos de marca %	Genéricos (DCI)%
2006	9,6	12,5	4,3	0,7
2007	19,1	24,9	8,3	1,5
2008	28,6	37,2	12,1	2,2
2009	37,8	49,3	15,7	3,0
2010	46,7	61,1	19,0	3,7
2011	55,4	72,5	22,2	4,4
2012	63,7	83,6	25,1	5,0
2013	71,6	94,2	27,9	5,6
2014	79,2	104,3	30,5	6,2
2015	86,4	114,0	33,0	6,8
2016	93,2	123,2	35,3	7,3
2017	99,6	132,0	37,5	7,7
2018	105,7	140,3	39,6	8,2
2019	111,4	148,2	41,6	8,6
2020	116,7	155,6	43,4	9,0
2035	162,6	225,6	62,9	12,7

Fuente: Valladares Alcalde (2005:15).

Incremento esperado de los precios de los medicamentos en Perú por impacto del TLC con Estados Unidos (en porcentajes)

- Como consecuencia de la protección de los datos de prueba, se producirá un incremento adicional de los gastos desde el primer año de entrada en vigor del TLC. En esta etapa, el peso del incremento caerá sobre las familias, como muestra la tabla 30:

Tabla 30
Gasto adicional por protección de los datos de prueba en el TLC (millones de dólares)

Años	Total	MINSA	ESSalud	Hogares
2006	34,4	1,6	3,9	28,9
2011-2017	13-169	9,7-17,6	23-41	97-109
2036	183	30	72	79

Fuente: Valladares Alcalde, Gerardo (2005:17).

En Colombia se llevó a cabo un estudio sobre los posibles impactos del TLC a través de la protección de los datos de prueba, la prolongación de las patentes, la aprobación de segundos usos y la restricción en el uso de la Denominación Común Internacional (DCI) sobre el acceso a los medicamentos. La tabla 31 refleja el impacto económico por cada uno de estos conceptos y la cantidad de personas que quedarían excluidas del acceso a estos productos.

Tabla 31
Impactos del TLC en el acceso a medicamentos en Colombia.

	Impacto Económico (millones)	Personas excluidas de acceso a medicamentos	Año en que se hará visible
Protección de los datos de prueba	280	400.000	2010
Prolongación de patentes	400	2.500.000	2025
Segundos usos	1.200	2.000.000	2014
Restricción en el uso del DCI	50	430.000	2005

Fuente: elaboración de la autora basada en datos de:IFARMA (2004).

Teniendo en cuenta que los genéricos representan hoy el 67% de las ventas del mercado colombiano de medicamentos (Holguín, 2004), puede pronosticarse el impacto que tendrá la aplicación de las rígidas normas del TLC.

Aun cuando en Ecuador no se terminaron los estudios de impacto, es posible adelantar que, en términos relativos, éste puede ser el país que reciba los mayores efectos en variación de precios, pues es reconocido que entre los andinos los precios más bajos de los medicamentos son los del mercado ecuatoriano.

Frente a la crudeza de los datos arrojados por los estudios de impacto, se levantan las recomendaciones de las empresas consultoras: “Sobre la base de la estimación de los costos, las autoridades [...] pueden tomar decisiones en cuanto a su estrategia de negociación que involucre *trade off* con beneficios en otros temas del TLC” (APOYO, 2005:I). De esta manera, los costos en el acceso a medicamentos deben manipularse como moneda de canje para sacar beneficios en otras disciplinas. A pesar del escenario crítico en ese aspecto, no existe una recomendación rupturista.

En el caso de Colombia, las discusiones relativas a la propiedad intelectual no parten de cero. El avance de los intereses de las corporaciones estadounidenses tiene un paso adelantado con la aprobación del Decreto 2085 de 2002, bajo la presión de los Estados Unidos. Según el primer artículo: “Para efectos del presente Decreto, se entenderá como nueva entidad química el principio activo que no ha sido incluido en Normas Farmacológicas en Colombia” (Ministerio de Salud de Colombia, 2002). Esta formulación extiende la protección a entidades no conocidas en la farmacología colombiana, aunque lo sean en otras partes. En el segundo artículo estipula:

Cuando se haya aprobado la comercialización de una nueva entidad química, la información no divulgada no podrá ser utilizada directa o indirectamente como apoyo para la aprobación de otra solicitud sobre esa misma entidad química (Ministerio de Salud de Colombia, 2002).

Esto quiere decir que se protegerá la llamada “información no divulgada” de una entidad química que puede ser conocida fuera de Colombia. De todos modos, se acota: “La generación de la información no divulgada, cuyo uso se protege, debe haber significado un esfuerzo considerable para quien la entrega a la autoridad sanitaria competente” (Ministerio de Salud de Colombia, 2002). Lo que resta precisar es qué se entiende por esfuerzo considerable.

Como puede apreciarse en su notoria laxitud, el decreto 2085 se convierte en un escalón superior, al estrenar como susceptible de protección la “novedad nacional”. Colombia aplica, desde 2002, una legislación ADPIC plus, que implementa elementos que los Estados Unidos demandan sean incluidos en los TLC, como la protección de los datos

de prueba, y que incluso viola preceptos de la Decisión 486 de la CAN. En los TLC de Centroamérica, República Dominicana y Perú con los Estados Unidos, se incorporó una nueva definición de entidad química o producto farmacéutico: “Un producto nuevo es aquel que no contiene una entidad química que haya sido aprobada previamente en el territorio de la parte”. Esto significa, a todas luces, una extensión de la protección que garantiza el control del mercado doméstico a las empresas transnacionales a través de la protección de productos ya conocidos en otras partes del mundo.

De todas formas, el problema no se agota en el reconocimiento de la “novedad nacional”, sino en la exigencia de protección de los datos de prueba sobre estos principios. Es así como puede darse el caso de que no se registre el nuevo producto pero se exija la protección de los datos de prueba, dilatando la introducción de genéricos en el mercado farmacéutico.

Llama la atención la articulación entre estas medidas, ya que se compensan las unas a las otras cuando no son sustitutivas y convergen en el objetivo de limitar los espacios de la competencia.

La finalidad de alcanzar un acuerdo con los Estados Unidos no repara en los daños que se infieren al consumo de los ciudadanos ni al capital local, que ha sido objeto de represalias por no adherir o generar resistencias al TLC.

La Asociación de Industrias Farmacéuticas de Origen y Capitales Nacionales (ADIFAN)²⁰, que agrupa diecinueve laboratorios peruanos y dos argentinos, no está de acuerdo con que en el TLC Andino se negocien los temas de propiedad intelectual, en especial los relacionados con la producción de medicamentos genéricos. En una proyección contraria al discurso del libre comercio y en apoyo a los intereses de las empresas transnacionales que operan en ese giro, el gobierno no ha viabilizado la reducción de los aranceles de importación de las materias primas necesarias para producir genéricos en Perú. Ello permitiría promover el desarrollo de la industria local con la consiguiente elevación de empleos y el abaratamiento de los medicamentos. En última instancia, también permitiría competir a esa industria si se materializa el TLC. El rechazo de ADIFAN a las negociaciones del TLC ha recibido su represalia manifiesta con el retiro de la preferencia del 20% de las compras estatales a los labora-

20 ADIFAN está integrado por las siguientes entidades peruanas: Farminindustria, Corporación Infarmasa, Medifarma, Daniel Alcides Carrión, AC Farma, Corporación Medco, LMB Colichón, Instituto Quimioterápico, Trifarma, Refasa, Erza, Laser, Wellfark, Colliere, San Joaquín, Tecnofarma, Zagall, Tupzol, Sherfarma; y las argentinas Roemmers y Comwil.

torios nacionales, espacio que las transnacionales demandan como de libre licitación y donde tendrían ventajas competitivas frente a los laboratorios nacionales.

Tampoco debe subestimarse el papel de los medios de comunicación en la construcción de un imaginario deseable para los TLC.

A manera de ilustración, sirva lo planteado en un boletín de la Asociación de la Industria Farmacéutica de Investigación (AFIDRO)²¹, titulado “Propiedad intelectual en medicamentos. Las verdades del TLC”. En este folleto de divulgación se afirma que:

- Las patentes tienen vigencia de veinte años desde el momento en que se solicitan, de modo que su vida útil es de ocho años promedio;
- Los Datos de Prueba se protegen durante cinco años desde la aprobación del Registro Sanitario, período que se superpone con la protección dada por patentes;
- Las patentes y la protección de Datos de Prueba son Derechos Complementarios” (AFIDRO, 2005:6).

Estas afirmaciones son ciertas, y sacadas del contexto de toda la legislación en torno de la materia, podrían parecer inocuas. Su potencial ofensa radica en que tal reglamentación se aplica en condiciones asimétricas, en las que los países latinoamericanos son usuarios y no generadores de patentes, como se ha visto. Esto equivale a ratificar su condición subordinada y deudora. En segundo lugar, ellas se dirigen a garantizar un mercado con precios establecidos fuera de la competencia a las empresas transnacionales –en cierto sentido, existe similitud entre los productos farmacéuticos protegidos por patentes y la producción bélica, pues sus precios son preestablecidos fuera de la competencia del mercado–. En tercer lugar, la complementariedad entre patentes y datos de prueba en términos temporales no es lo más importante. Lo que le da relevancia como instrumento de las empresas transnacionales es su carácter sustitutivo para obstaculizar la introducción de los farmacéuticos genéricos en el mercado y la elevación de precios finales que implica.

La evaluación de los impactos en el acceso y desarrollo de capacidades para sostener políticas públicas de salud no puede determinarse sólo por los resultados de la negociación en propiedad intelectual.

21 AFIDRO tiene como asociados a Allergan de Colombia SA, Astra Zeneca Colombia SA, Aventis Pharma SA, Bayer SA, Boehringer Ingelheim SA, Bristol-Myers & Squibb de Colombia SA, Eli Lilly Interamericana, Inc, GlaxoSmithKline, Janssen Cilag SA, Merck Colombia SA, Merck Sharp&Dohme, Novartis de Colombia SA, Pfizer SA, Pharmacia, Roche SA, Sanofi-Synthelabo de Colombia SA y Schering Colombiana SA.

tual. Aquello que se resuelva en compras gubernamentales también marca el destino de la débil industria farmacéutica de los países andinos, en tanto con anterioridad a los TLC ha sido política de algunos gobiernos latinoamericanos otorgar preferencias a las empresas locales. Si las mismas fueran retiradas para ceder a las exigencias de una licitación internacional, podría llegarse a la desaparición de las capacidades nacionales de producción, bajo el pretexto de su falta de competitividad de costos frente a las importaciones de la industria farmacéutica transnacional.